

# REVISTA **CONSULTORIA** Técnico-Legislativa - SGP.5

v.2 n.1 janeiro/dezembro 2013

# 2013



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

# **REVISTA CONSULTORIA**

## **Técnico-Legislativa - SGP.5**

v. 2 n. 1 janeiro/dezembro 2013

São Paulo

ISSN 2316-798X

R. Consult. Técn.-Legisl. SGP.5	São Paulo	v. 2	n. 1	p. 1-212	jan./dez. 2013
---------------------------------	-----------	------	------	----------	----------------

# Expediente

<b>Editores</b>	Edinei Arakaki Guskuma Simone Fantucci
<b>Comissão Editorial</b>	Allan Rodrigues Dias, Carlos Minoru Morinaga, Karen Lima Vieira, Simone de Melo Lins
<b>Coordenação Geral</b>	Simone Fantucci
<b>Equipe Técnica</b>	Edinei Arakaki Guskuma , Eduardo Buchala, Fernando T.H.F. Machado, Mônica Lilia Vigna Silva Grippio, Roberto Tadeu Noritomi, Simone Fantucci.
<b>Capa</b>	Equipe de Comunicação - CCI.3
<b>Projeto gráfico e diagramação</b>	Fernanda Buccelli
<b>Editoração, CTP, impressão e acabamento</b>	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
<b>Tiragem</b>	1 mil exemplares

Revista Consultoria Técnico-Legislativa – SGP.5 – Palácio Anchieta  
Viaduto Jacareí, 100, 2º andar, sala 211 – Bela Vista, São Paulo – SP  
CEP 01319-900  
e-mail: revistaconsultoria@camara.sp.gov.br  
www.camara.sp.gov.br

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

Revista Consultoria Técnico-Legislativa – SGP.5 / Câmara Municipal de São Paulo – vol. 2, n. 1  
(2013) – São Paulo: CMSP, 2013-  
Anual  
ISSN 2316 – 798X  
1. Políticas públicas – Periódicos 2. Administração pública – Periódicos I. Câmara Municipal de  
São Paulo.  
CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo. É permitida a reprodução dos dados contidos nos textos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## 16ª Legislatura – 2013

### Mesa

Presidente	José Américo – PT
1º Vice-Presidente	Marco Aurélio Cunha – PSD
2º Vice-Presidente	Aurélio Miguel – PR
1º Secretário	Claudinho de Sousa – PSDB
2º Secretário	Adilson Amadeu – PTB
1º Suplente	Gilson Barreto – PSDB
2º Suplente	Dalton Silvano – PV

### Vereadores

Abou Anni – PV (suplente em exercício)	Juliana Cardoso – PT
Adilson Amadeu – PTB	Laércio Benko – PHS
Alfredinho – PT	Marco Aurélio Cunha – PSD
Andrea Matarazzo – PSDB	Mário Covas Neto – PSDB
Antonio Carlos Rodrigues – PR (licenciado)	Marquito – PTB (suplente em exercício)
Antonio Donato Madormo – PT	Marta Costa – PSD
Ari Friedenbach – PROS	Milton Leite – DEM
Arselino Tatto – PT	Nabil Bonduki – PT
Atílio Francisco – PRB	Natalini – PV
Aurélio Miguel – PR	Nelo Rodolfo – PMDB
Aurélio Nomura – PSDB	Netinho de Paula – PC do B (licenciado)
Calvo – PMDB	Noemi Nonato – PROS
Celso Jatene – PTB (licenciado)	Orlando Silva – PC do B (suplente em exercício)
Claudinho de Souza – PSDB	Ota – PROS
Conte Lopes – PTB	Patrícia Bezerra – PSDB
Coronel Camilo – PSD (suplente em exercício)	Paulo Fiorilo – PT
Coronel Telhada – PSDB	Paulo Frange – PTB
Dalton Silvano – PV	Pr. Edemilson Chaves – PP
David Soares – PSD	Reis – PT
Edir Sales – PSD	Ricardo Nunes – PMDB
Eduardo Tuma – PSDB	Ricardo Teixeira – PV (licenciado)
Eliseu Gabriel – PSB (licenciado)	Ricardo Young – PPS
Floriano Pesaro – PSDB	Roberto Tripoli – PV
George Hato – PMDB	Sandra Tadeu – DEM
Gilson Barreto – PSDB	Senival Moura – PT
Goulart – PSD	Souza Santos – PSD
Jair Tatto – PT	Toninho Paiva – PR
Jean Madeira – PRB	Toninho Vespoli – PSOL
José Américo – PT	Vavá – PT
José Police Neto – PSD	Wadih Mutran – PP (suplente em exercício)



## Revista da Consultoria

*A* Câmara Municipal de São Paulo conta com um time fixo de consultores altamente especializados para contribuir no processo de elaboração legislativa. Nem poderia ser diferente. Pelo Legislativo municipal passam todos os assuntos relevantes que dizem respeito às políticas públicas e às decisões do Executivo, pois toda iniciativa do Poder Público tem, necessariamente, que estar calçada em legislação existente. Para auxiliar os vereadores e seus gabinetes a encontrarem a melhor forma e o melhor conteúdo para suas proposições, ou para avaliar as proposições que vêm do Executivo, ou as contribuições que vêm da sociedade, é preciso ter pessoas com profundo conhecimento técnico de temas tão importantes quanto educação, transporte público e as questões ambientais. Isso é necessário para o planejamento de uma cidade que possa vir a ser mais amigável e confortável para todos os seus habitantes, para ficar apenas nos temas tratados nesta edição da Revista da Consultoria.

Como parlamentares nós, vereadores – até por prática corrente – temos a convicção de que é do debate, da troca de conhecimentos e pontos de vista que nascem as melhores soluções para os problemas da cidade. Que não são poucos nem simples de serem solucionados.

Por isso tenho o maior prazer em apresentar à cidade de São Paulo mais esta contribuição do Parlamento, que não vem na forma de uma nova legislação, mas sim de algo que é um dos insumos básicos e essenciais para uma elaboração legislativa consistente e de boa qualidade: a inteligência humana baseada no conhecimento técnico.

**Vereador José Américo (PT)**

*Presidente da Câmara Municipal de São Paulo.*

# Sumário

A Consultoria Técnico-Legislativa e os novos desafios do Parlamento Paulistano ....7

## Artigos

Considerações sobre a evolução da política ambiental do município de São Paulo definida nos planos diretores – *Eduardo Buchala* .....11

O Plano Municipal de Educação: Aspectos Jurídicos, Administrativos e de Políticas Públicas – *Edinei Arakaki Guskuma*.....47

Educação e direito humano à cidade: os Planos como um dos instrumentos para a superação das desigualdades educacionais em São Paulo – *Denise Carreira, Ananda Grinkraut*.....75

A CPI dos Danos Ambientais – Legislativo, Meio Ambiente e Saúde Humana – *Monica Lilia Vigna Silva Grippo*.....103

Consumo de drogas como fenômeno social: apontamentos para uma discussão – *Roberto Tadeu Noritomi*.....125

Instrumentos de planejamento governamental e políticas sociais em nível local – breves apontamentos – *Simone Fantucci*.....153

## Relatório Técnico

Relatório técnico da consultoria da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia contendo a análise completa da última planilha tarifária do sistema de transporte (COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS DA CIDADE DE SÃO PAULO - ANEXA AO OFÍCIO A.T.L. Nº 89/13) – *Fernando Tavora Heitmann Ferreira Machado*.....173

## A Consultoria Técnico-Legislativa e os novos desafios do Parlamento Paulistano

O Poder Legislativo, que é o mais plural dos poderes constituídos e dotado de facetas multidimensionais, multidisciplinares, traz consigo toda a diversidade da sociedade e da dinâmica das constantes mudanças de um mundo em movimento.

Enquanto o Parlamento Clássico era a reunião dos sábios, portanto, o lugar onde se encontrava a construção do conhecimento, o Parlamento Contemporâneo é a representação direta da vontade popular, configurando-se como uma das principais instituições da democracia representativa.

No resgate deste papel histórico do Parlamento, como um espaço de construção do saber, reside um dos atuais desafios desta Casa Legislativa, uma das principais do País, que tem buscado a cada momento promover o desenvolvimento de um ambiente propício para a geração do conhecimento.

Sob essa égide, a relação entre a Casa Legislativa e a geração do conhecimento começa a ser reconstruída em bases mais sólidas a partir do desenvolvimento e manutenção de um corpo técnico profissional estável e com competências específicas que permitam avaliar as várias dimensões da realidade social.

Órgão de assessoramento da Câmara Municipal de São Paulo, a Consultoria-Técnico-Legislativa é composta por profissionais de alto gabarito, muitos deles mestres e doutores com rica formação acadêmica e têm entre outras atribuições, a de prestar suporte às atividades das comissões da Casa. Nessa linha, os Consultores Técnico-Legislativos elaboram análises técnicas sobre os projetos de lei, sobre outras proposituras legislativas, e prestam aos parlamentares assessoria e consultoria sobre questões cada vez mais complexas do mundo de hoje respaldando tecnicamente a atuação dos parlamentares nas Comissões da Casa, além de produzir conhecimentos que subsidiam às iniciativas legislativas dos parlamentares ou os auxiliam no exercício do poder de fiscalização dos atos do Poder Executivo.

A capacidade transformadora do Parlamento deve estar inserida em um ambiente de representação popular verdadeira e de transformação diária, seja a partir de leis que geram resultados a médio e longo prazo, seja a partir de um novo ambiente de controle externo do Executivo, que, além de contemplar o caráter contábil e fiscal atualmente existente, também inclui a dimensão referente à qualidade dos serviços públicos prestados que interferem diretamente no âmbito da vida dos cidadãos.

A Revista da Consultoria Técnico-Legislativa, representa, neste contexto, um dos instrumentos para a divulgação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Consultoria Técnico-Legislativa, promovendo a discussão de temas relevantes e atuais



para a cidade de São Paulo, tais como a política ambiental, a educação, a contaminação ambiental, o consumo de drogas como fenômeno social, instrumentos de planejamento governamental e a análise da planilha tarifária do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros. Por meio dos temas abordados pela presente publicação, é possível notar a importância das contribuições técnicas que são oferecidas pelos autores para a promoção da discussão de alguns problemas que a cidade enfrenta atualmente.

A busca incessante pelo conhecimento dos consultores técnicos aliada a perspicácia e ao olhar agudo dos parlamentares para os problemas da cidade, estão entre os elementos que fazem de São Paulo, não raras vezes, pioneira em diversas soluções legislativas, demonstrando a todos que as grandes conquistas da vida são feitas com trabalho, inteligência e dedicação.

**Karen Lima Vieira**

*Secretária Geral Parlamentar*

# ARTIGOS



# Considerações sobre a evolução da política ambiental do município de São Paulo definida nos planos diretores<sup>1</sup>

Eduardo Buchala<sup>2</sup>

O presente artigo visa comentar a evolução das políticas ambientais contidas nos planos diretores de desenvolvimento urbano do município de São Paulo, estabelecidos desde o ano de 1930 até os Planos Diretor e Regional de 2002/2004, verificada a partir de pesquisa bibliográfica na literatura técnica e na legislação existente sobre o assunto, sendo para isto examinados os conteúdos com a temática de preservação ambiental, em cada plano separadamente. É apresentada uma breve descrição da forma geral como que a maioria das cidades brasileiras se desenvolveu, seguida de um relato do crescimento do município de São Paulo, desde a sua fundação até o ano de 1930. Foi incluída uma breve descrição da evolução do movimento ambientalista no Brasil e no mundo para o entendimento do contexto em que ocorreram os planos diretores, foi abordado o Estatuto da Cidade instituído em 2001 e em seguida, foi abordado o conteúdo ambiental de cada um dos Planos Diretores do município.

## 1. A formação das cidades brasileiras

A espécie humana sempre se caracterizou por uma tendência gregária, isto é, pela formação de grupos, tribos, hordas e comunidades. Desde a mais remota antiguidade, o homem constituiu suas aldeias, sempre reunido em grupos, para maior facilidade de defesa ou de divisão de trabalho e as cidades foram sendo construídas e desenvolvidas justamente para abrigar e facilitar as atividades humanas (BRANCO, 2003).

---

<sup>1</sup> Artigo técnico baseado em monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato-Sensu em “Tecnologia e Gestão Ambiental” da Fundação Armando Alvares Penteado, em agosto/2012, tendo como Orientador de Conteúdo o Prof. Dr. Eduardo Trani, como Orientadora de Metodologia a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Irene Bartolomeu Ayrosa e como Coordenadora de Curso a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cristiane Lima Cortez.

<sup>2</sup> Consultor Técnico Legislativo – Engenharia – da Câmara Municipal de São Paulo. Especialista em Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (FEMA) e em Tecnologia e Gestão Ambiental (FAAP)

As cidades geram ideias, produtos e conceitos que são consumidos por habitantes urbanos, em um ritmo que se acentua progressivamente. A pujança desse processo criação/consumo transformou as cidades em polos de atração para todos que almejam produzir ou consumir bens culturais, procurar trabalho ou aprimorar seus estudos (SALDIVA, 2010).

E o mesmo autor considera que a tecnologia que aumenta a eficiência da produção de alimentos no campo é desenvolvida nas cidades, que, ao mesmo tempo, atraem os moradores do campo com a sofisticação do modo de vida urbano. Nesse processo, as zonas agrárias se esvaziam e as cidades crescem cada vez mais, sendo que, o Brasil, que contava com uma população predominantemente rural na primeira metade do século XX, abriga hoje mais de 80% de seus habitantes na zona urbana.

As cidades passaram, então, a ser o ponto central da questão ambiental dos países. É nelas que surge a pressão por alimentos e pela energia, cuja geração afeta os rios, os campos e as florestas. A demanda por água e outros bens naturais, que modifica ou interrompe os cursos dos rios, que cria pastagens aonde era cerrado, que planta aonde era mata, é fruto das necessidades do homem urbano. Dessa forma, medidas que aumentem a sustentabilidade das cidades terão impactos benéficos que se estenderão para muito além de seus limites territoriais (SALDIVA, 2010).

Segundo Cymbalista (2007), a rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi uma das principais questões sociais do país no século XX, sendo que em números absolutos, em 40 anos (1960 a 2000), a população urbana aumentou de 31 milhões para 137 milhões. Esta urbanização vertiginosa coincidiu com o fim de um período de maior expansão da economia brasileira, introduzindo um novo e dramático quadro para as cidades: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar e reproduzir de forma exemplar as injustiças e desigualdades na sociedade.

No início deste século, o processo de urbanização começou a perder velocidade, mas a desigualdade e a pobreza já se encontravam instaladas em nossas cidades e se apresentando na forma de imensas diferenças socioeconômicas entre as populações das áreas centrais e as das periferias das regiões metropolitanas. Em geral, as cidades se dividem entre uma porção legal, rica, provida de infraestrutura e de equipamentos públicos e, outra, ilegal, pobre, precária e desprovida de investimentos públicos.

À medida que moram e transitam nos locais desqualificados, violentos e com poucos empregos na cidade, os mais pobres acabam tendo pouco acesso às oportunidades de trabalho, cultura e lazer que a cidade oferece. Por outro lado, aqueles que conseguem viver “do lado de dentro” (em geral os mais ricos) têm mais facilidade de acesso às oportunidades, inclusive aquelas decorrentes de investimentos públicos, pois bibliotecas, museus e universidades públicas situam-se nas porções mais consolidadas da cidade. O mercado imobiliário reafirma essa divisão: pobres para um lado,

ricos para outro e os espaços de contato entre os diferentes grupos têm sido cada vez mais mediados por aparatos de vigilância e segurança (CYMBALISTA, 2007).

Os próprios investimentos públicos causam impactos diferentes ao incidir sobre as diferentes partes da cidade: nas áreas ricas acabam valorizando ainda mais o patrimônio daqueles que já detêm o capital imobiliário. Já nas partes pobres, quando o investimento chega – em geral, muitos anos após a chegada da população – a valorização acaba expulsando os moradores para mais longe ainda. Isso é mais perceptível ao longo das décadas, conforme os imóveis vão sendo vendidos pelos ocupantes originais e comprados por outros grupos sociais. O mais perverso é que essa valorização decorre, muitas vezes, após anos de lutas e reivindicações da população para obter cada centavo de investimento público, em uma relação que frequentemente envolve clientelismo e troca de votos com grupos políticos (CYMBALISTA, 2007).

Uma vez expulsa dos locais valorizados pela infraestrutura, a população de baixa renda tem como única alternativa reiniciar o processo: ocupar locais ainda mais distantes e desprovidos de investimentos – e por isso mesmo baratos – e retornar à humilhante negociação pela chegada da infraestrutura e dos equipamentos públicos, enquanto constrói aos poucos suas casas. Dessa forma a cidade passa a crescer indefinidamente: sob esse modelo, ela nunca cresce para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados, pois é impossível para a maior parte das pessoas o pagamento pelo acesso aonde já se dispõe de toda a infraestrutura instalada (CYMBALISTA, 2007).

E o mesmo autor ainda considera que outro elemento importante é a dimensão ambiental. As especificidades das áreas de interesse ambiental – beiras de córregos, dunas, mangues, restingas, serras, áreas de mananciais, escarpas – levam o Poder Público a declará-las como de uso restrito, provocando em muitos casos uma grande desvalorização imobiliária, pois os preços decorrem da possibilidade de edificação e de uso dos terrenos. Uma vez desvalorizados para o mercado formal, os territórios de interesse ambiental acabam se transformando em reserva de terras para os usos de baixa renda, sobre as bases mais predatórias.

Desigualdade, segregação e degradação ambiental geram efeitos nefastos para as cidades como um todo – ainda que sejam os pobres os mais afetados. Ao concentrar as oportunidades de emprego, é gerada a necessidade de transportar multidões, o que nas grandes cidades tem significado o caos no trânsito viário e muitos são atingidos e prejudicados. Por isso, é fundamental mudar a maneira de pensar, produzir e usar as cidades para que mais pessoas possam aproveitar dos benefícios e oportunidades que elas oferecem (CYMBALISTA, 2007).

Ainda segundo o mesmo autor, o planejamento urbano tradicional vem sendo questionado nos anos recentes, com o movimento pela Reforma Urbana, que procura construir de forma democrática novos instrumentos de planejamento. Dentre as

conquistas recentes podem ser citados o capítulo de política urbana da Constituição de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades em 2003 e uma nova geração de planos diretores que procuram efetivar em cada município a função social da propriedade. Isso significa o estabelecimento de condicionantes que definem o uso de terrenos e imóveis urbanos pelos proprietários, de forma que a propriedade urbana sirva a toda a sociedade, cumprindo a sua função social, assunto que será abordado mais adiante.

## 2. O crescimento do município de São Paulo até 1930

A cidade de São Paulo foi fundada em 25 de janeiro de 1554 à margem do interesse econômico e político da Coroa Portuguesa. Sua localização em um planalto de difícil acesso isolou-a do contato com Portugal e com as outras capitanias. A escolha da posição geográfica do núcleo inicial sobre uma colina, entre o rio Tamanduateí e o córrego do Anhangabaú, se deu por medo de ataques indígenas e este receio explica a posição defensiva não apenas das igrejas, mas também os muros e a existência de portas de entrada e saída da cidade (PASTERNAK e LEME, 2010).

O planalto paulista tinha sua base econômica na agricultura de subsistência, a atividade rural era mais importante do que a urbana e o local preferencial da moradia era a fazenda, pois a casa da cidade era reservada para visitas temporárias. O descobrimento do ouro nos fins do século XVII em nada auxiliou para o desenvolvimento da vila, pois ao contrário, muitos paulistas migraram para as zonas de mineração (PASTERNAK e LEME, 2010).

Segundo Ackel e Campos (2002) São Paulo permaneceu por mais de três séculos como uma cidade sem grande expressão urbana em âmbito nacional e circunscrita a uma pequena colina triangular cujos vértices eram os conventos de São Francisco, São Bento e Carmo. Com altitude de 750 a 760 metros, cercada por um forte desnível em relação aos cursos d'água que a delimitavam, a colina histórica formava como que uma acrópole abrigando a cidade. Somente a partir de meados do século XIX, quando as lavouras de café já avançavam para a região central da província a cidade passou a ter maior importância.

Em 1867 era inaugurada a primeira estrada de ferro de São Paulo, da companhia The São Paulo Railway Company, que ligava Santos a Jundiaí, sendo popularmente conhecida como A Inglesa. O surgimento das ferrovias, ligadas diretamente à exportação do café, teve vários efeitos sobre a cidade, como sua reestruturação espacial e a criação de novos empregos, por exemplo. E há uma consequência que vários autores gostam de realçar: com as ferrovias, os fazendeiros de maiores recursos transferiram suas residências para a capital, uma vez que era agora possível

ir às propriedades rurais de forma mais rápida e confortável. O rápido processo de urbanização da cidade observada a partir de 1870 seria resultado, em parte, desta transferência dos fazendeiros para a capital (FARIA, 2000).

A partir da década de 1870, impulsionada pela riqueza da produção e exportação do café, a cidade de São Paulo cresceu vertiginosamente. Em 1872 tinha 31.385 habitantes; 18 anos depois, em 1890, sua população dobrou para 64.934 habitantes e 10 anos depois, em 1900, sua população quase quadruplicou, passando para 239.820 habitantes. A riqueza originada no café circulava e se diversificava em múltiplos empreendimentos: no comércio, na indústria, na atividade bancária e também em empreendimentos voltados para a infraestrutura como as estradas de ferro, as empresas de produção e distribuição de energia elétrica e de transporte urbano de passageiros. Lentamente, em um processo conhecido como substituição de importações, São Paulo começava também a transformar-se numa cidade industrial, tendo também a contribuição da Primeira Grande Guerra (1914-1918), quando foi vedado o acesso às importações do mercado europeu acelerando intensamente o processo de industrialização (FARIA, 2000).

Na transformação da cidade de São Paulo é preciso considerar ainda a imigração. Se a maioria dos imigrantes dirigia-se para as plantações de café, uma parte também significativa permanecia na cidade. Muitos, desiludidos com o trabalho das fazendas, procuravam se fixar na capital em busca de melhores oportunidades. Foram esses homens e mulheres os primeiros operários das fábricas que começavam a aparecer; muitos deles montaram seus próprios negócios, seja no comércio ou na indústria e cheios de esperança foram também os responsáveis pela pujança e diversificação econômica da cidade (FARIA, 2000).

Segundo Rolnik (2012) na virada do século São Paulo é uma cidade que atrai um intenso fluxo imigratório europeu. O primeiro grande grupo estrangeiro a chegar ao final do século XIX foi italiano: entre 1888 e 1900 passaram por São Paulo quase 900 mil imigrantes, dos quais 70% eram provenientes da Itália. Nas duas décadas seguintes outros 900 mil europeus passaram pela cidade distribuindo-se entre portugueses, espanhóis e italianos. Entre 1908 e 1930 se instalaram em São Paulo cerca de 50 mil sírios e libaneses e 35 mil judeus, oriundos principalmente da Europa oriental no pós-guerra.

Ainda segundo a mesma autora nesse momento de intenso fluxo imigratório a cidade viveu seu primeiro surto industrial, baseado principalmente nas indústrias têxteis e alimentícias, que ocuparam as várzeas por onde passavam as ferrovias, constituindo as grandes regiões operárias de São Paulo: nas orlas ferroviárias no leste, oeste e sudeste - Lapa, Bom Retiro, Brás, Pari, Belém, Mooca e Ipiranga - se formaram as primeiras colônias de imigrantes. No mesmo período, e seguindo os mesmos eixos ferroviários, tinha início o primeiro surto industrial do ABC, a sudeste do município, e da região de Osasco, a oeste.



Quando a canadense The São Paulo Tramway Light & Power Company Limited se instalou em São Paulo, em 1899, a cidade estava, portanto, ávida de energia. E como observou Saes (1986, p.27):

*é inegável, portanto, que, ao se instalar em São Paulo em 1899, a Light encontrava uma economia em processo de rápida expansão. Se a produção e o comércio de café eram o elemento germinal desse crescimento, é certo que os principais resultados concentraram-se agora na economia da cidade de São Paulo: incremento populacional, diversificação das atividades comerciais, fortalecimento de instituições bancárias e multiplicação do número de estabelecimentos industriais são índices seguros da transformação por que passa a capital do Estado no começo do século XX. Em suma, o núcleo urbano de São Paulo constituía base suficientemente ampla e crescente para o desenvolvimento das atividades produtivas da Light em suas duas vertentes fundamentais: o transporte urbano movido a tração elétrica e a produção/distribuição de eletricidade (para iluminação pública e doméstica e uso industrial).*

A Light recebeu inicialmente a concessão para explorar o serviço de transportes urbanos e, logo depois, para gerar e distribuir energia elétrica para a capital e seus subúrbios. A produção de eletricidade, inicialmente voltada para a demanda residencial e aos próprios bondes, acabou favorecendo o desenvolvimento industrial (ACKEL e CAMPOS, 2002).

Entre 1901 e 1912 a empresa instalou quase 200 quilômetros de trilhos na cidade, onde seus bondes elétricos substituíam os veículos de tração animal. Aos poucos, a Light foi comprando empresas concessionárias e passou a dominar quase todos os serviços públicos na cidade, sendo que o seu poder era tão grande que a empresa ficaria conhecida como “o polvo canadense”, por estender seus tentáculos sobre todo o espaço urbano (PILAGALLO e DIWAN, 2012).

Em 1899, quando adquiriu a concessão para operar o transporte urbano de passageiros por meio de bondes elétricos, a Light se comprometeu a implantar esse serviço no prazo de dois anos e daí o motivo para a inauguração às pressas de uma usina termoeletrica da Rua São Caetano. Também segundo Saes (1986, p.54):

*Essa usina termoeletrica não podia, no entanto, com sua modesta capacidade geradora de 1.000 kW, garantir o fornecimento da energia elétrica necessária para os planos de expansão das linhas de bondes, da iluminação pública e doméstica e de utilização industrial da nova forma de energia, acalentados pela empresa. Para*

*viabilizar esses planos, a Light não podia prescindir da localização e aproveitamento de uma fonte de força hidráulica apropriada nas proximidades da Capital paulista.*

A primeira usina hidroelétrica da Light no Brasil foi a usina de Parnaíba, implantada em Santana de Parnaíba, no rio Tietê. Inaugurada em 1901, sua potência inicial era de 2 MW e em 1912 atingiu a potência máxima de 16 MW, sendo a primeira usina hidroelétrica de grande porte implantada no Brasil. Pela importância acima citada e pelas dificuldades encontradas em sua construção para os padrões da época, com falta de modernos meios de transporte e comunicação e com escassez de engenheiros e operários qualificados, esta usina ocupa um lugar destacado na trajetória da Light e também na história da energia e da industrialização brasileira (FARIA, 2000).

Nos primeiros anos do século XX, com o grande aumento da população e o rápido crescimento das atividades comerciais, quase todas localizadas no tradicional “triângulo” da cidade, este se tornava uma região cada vez mais congestionada. A cidade ameaçava parar – pelo menos a cidade entendida na época como sua área central, ainda limitada à colina histórica – exigindo investimentos para alargamento e realinhamento da sua malha de ruas antigas, estreitas e tortuosas (ACKEL e CAMPOS, 2002).

A Câmara Municipal criou no final de 1898 o cargo de Prefeito Municipal e nomeou Antonio da Silva Prado, fazendeiro e líder empresarial nos setores ferroviário, comercial-exportador, industrial e bancário, que permaneceu neste cargo por quatro mandatos, de 1899 a 1910. Sua gestão dedicou-se à remodelação da cidade de acordo com o modelo agroexportador, que exigia, em primeiro lugar, um centro de negócios adequado para que a “capital do café” cumprisse seu papel. Assim, as obras mais importantes concentravam-se na área central como, por exemplo, o Teatro Municipal, que foi construído entre 1903 a 1911, e era considerado indispensável à afirmação da cultura europeia pela elite paulistana da época (ACKEL e CAMPOS, 2002).

Antonio Prado reorganizou a administração municipal e entregou a Diretoria de Obras, órgão responsável pelo planejamento e realização das intervenções urbanísticas da cidade ao engenheiro português Victor da Silva Freire (1869-1951), formado na Escola Politécnica de Lisboa e na École de Ponts et Chaussées de Paris. Freire permaneceria no cargo por 27 anos, até 1926, tornando-se o grande protagonista da atividade urbanística em São Paulo nesta época (ACKEL e CAMPOS, 2002).

Em 1911 Freire propôs a contratação de um consultor estrangeiro, o arquiteto francês Joseph-Antoine Bouvard, que desde 1907 colaborava como consultor urbanístico no plano de Buenos Aires, para apoiar seus planos para São Paulo. A Câmara Municipal aprovou esta contratação e o Plano Bouvard se apresentou como o primeiro trabalho com uma visão abrangente da capital paulista, envolvendo a remodelação do aspecto da cidade e a dilatação de seus horizontes, consagrando o

papel do centro histórico como área comercial e de serviços, condizente com a sua condição de capital do Estado (ACKEL e CAMPOS, 2002).

Ainda segundo Ackel e Campos (2002), as intervenções de Freire e Bouvard foram implementadas gradualmente ao longo das décadas de 1910 e 1920. E ainda segundo os mesmos autores, a partir da década de 1920, as pressões de crescimento, intensificadas pela industrialização, se avolumariam, levando à superação dos padrões de intervenção urbana assumidos por Freire e Bouvard. Suas realizações seriam então substituídas pelo expansionismo exacerbado, pelo rodoviarismo e pela verticalização emblematizados no Plano de Avenidas, a ser comentado mais adiante.

### 3. A evolução do movimento ambientalista no Brasil e no mundo

A história do ambientalismo no mundo é um campo de estudo abrangente, uma vez que ele consiste em um movimento complexo com origens sociais, políticas e científicas, e ainda que seja difícil determinar com exatidão o seu início, vários autores citam que as preocupações com o meio ambiente se originam do advento da Era Industrial, ainda no final do século XVIII.

Em seu “**Ensaio sobre o princípio da população**”, de 1798, o inglês Thomas Malthus fez a sombria previsão de que a população crescia em progressão geométrica e a produção de alimentos crescia em progressão aritmética, sendo que a longo prazo o saldo deste descompasso seriam a fome e o aumento da mortalidade. Malthus viveu no período em que a humanidade completou a marca de 1 bilhão de pessoas, enquanto que no final de 2011 foi atingida a marca dos 7 bilhões, segundo a Organização das Nações Unidas (MOON, 2011).

No século XX as preocupações com os problemas ambientais foram intensificadas com a publicação em 1962, do livro “**Silent spring**” (Primavera Silenciosa) pela bióloga Rachel Carson (1907-1964), no qual a autora publicou os resultados de suas pesquisas, denunciando os impactos no meio ambiente e na saúde humana do uso indiscriminado do inseticida DDT (iniciais de dicloro-difenil-tricloroetano). O título do livro fazia alusão ao silêncio de “**tordos, tordos americanos, pombas, gaios, milhares de outras vozes de pássaros**” em razão da exposição desses animais aos pesticidas. Carson foi pioneira em aumentar a consciência da população sobre a importância da preservação da natureza e da ameaça da poluição causada pelos pesticidas, mas vítima de um câncer terminal morreu sem saber que seus esforços foram fundamentais para o início do movimento ambiental moderno nos Estados Unidos (MILLER Jr., 2008).

Discussões formais sobre os impactos ambientais causados pelo desenvolvimento e pela industrialização ocorreram com a criação do Clube de Roma em 1968, na Itália, formado por cientistas e empresários preocupados com os impactos

provocados pelo crescimento econômico e com a disponibilidade dos recursos naturais do planeta. Foi fundado pelo economista e industrial italiano Aurélio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King com o objetivo de promover uma discussão de alto nível sobre o futuro do planeta e da humanidade (HERNANDEZ, 2009).

E um impulso especial para a questão ambiental aconteceu no ano de 1972 com a publicação do relatório “The limits to growth” (Os limites do crescimento) encomendado pelo Clube de Roma e elaborado por Jay Forrester e Dennis Meadows do Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), um dos mais conceituados centros de pesquisa dos Estados Unidos. Este relatório tratou essencialmente de problemas cruciais para o desenvolvimento da humanidade e utilizando modelos matemáticos chegou a conclusão de que nosso planeta não suportaria mais o crescimento populacional por causa da pressão sobre os recursos naturais e energéticos e do aumento da poluição ambiental (HERNANDEZ, 2009).

Projetando um futuro possível para o planeta e para a humanidade “The limits to growth” levou em consideração cinco variáveis: população, produção industrial, produção de alimentos, poluição e utilização de recursos naturais não renováveis. Para evitar o colapso mundial, o documento sugeria o controle do aumento da população mundial e a estabilização da produção industrial, pois assim diminuiria a necessidade de produção de alimentos e o consumo de recursos naturais não renováveis (MARTINS, 2007).

As conclusões daquele relatório tiveram enorme repercussão na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo na Suécia, entre 05 e 16 de junho de 1972. Aquele evento, cujo objetivo era estudar estratégias para corrigir problemas ambientais no planeta, é considerado um divisor de águas, devido a grande quantidade de conferências das Nações Unidas que foram realizadas a seguir. No seu documento final, denominado Declaração de Estocolmo, constam 26 princípios, muitos dos quais são considerados mais incisivos do que aqueles aprovados em conferências posteriores, sendo gerada uma conscientização com a preocupação sobre o meio ambiente em escala global (KEELER e BURKE, 2010).

Em 1983 a Assembleia Geral das Nações Unidas instituiu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on the Environment and Development – WCED*) com a missão de indicar medidas de cooperação entre países considerados desenvolvidos e em desenvolvimento no sentido de promover novo modelo de desenvolvimento no planeta. Para presidir esta Comissão foi nomeada Gro Harlem Brundtland, ex-ministra do Meio Ambiente e ex-primeira ministra da Noruega, sendo os trabalhos concluídos em 1987 com a apresentação do seu relatório final, intitulado “Our Common Future” (Nosso futuro comum), que ficou conhecido como Relatório Brundtland (MARTINS, 2007).

Este relatório destacou questões de população, alimentação, segurança, saúde das espécies e dos ecossistemas, energia, indústria e uma ampla variedade de desafios

urbanos, concluindo que os problemas ambientais e a saúde ambiental são preocupações paralelas e questões interligadas. O relatório destacou a expressão **desenvolvimento sustentável**, que viria a estar presente nas discussões sobre meio ambiente nos anos seguintes – e até nos dias atuais - com a seguinte definição: “... é o **desenvolvimento que satisfaz as necessidades da presente geração, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades.**” Por este conceito o atual modelo de desenvolvimento, característico da sociedade industrial ocidental, seria inaceitável em função de promover o consumo insustentável dos recursos naturais como, por exemplo, os combustíveis fósseis (MARTINS, 2007).

E no Brasil, no início da década de 1980, foi sancionada a Lei Federal nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, aprovada quando a temática ambiental sequer engatinhava no país, e em pleno regime autoritário, sendo considerada um marco legislativo do direito ambiental brasileiro. Esta lei trouxe conceitos, princípios e regras jurídicas extremamente avançadas para a época, além de ter estabelecido a estrutura administrativa ambiental vigente até hoje, denominada Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), no qual está inserido o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). E nesta lei foram criados ainda os instrumentos através dos quais seus princípios podem ser aplicados na prática, e dentre ele se destacam o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental (VALLE, 2008).

E Braga et al. (2005) lembram que essa foi, na realidade, a primeira lei federal a abordar o meio ambiente como um todo, abrangendo os diversos aspectos envolvidos e as várias formas de degradação ambiental, e não apenas a poluição causada pelas atividades industriais ou o uso de recursos naturais, como vinha ocorrendo. Nela foi ampliado sensivelmente o conceito de poluição, já que expressamente a define como a “**degradação da qualidade ambiental**”, o que inclui não apenas o lançamento de matéria ou energia (poluente) nas águas, no solo ou no ar, mas sendo resultante de atividades que, direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;*
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;*
- c) afetem desfavoravelmente a biota;*
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;*
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos*

E ainda no Brasil, a introdução do tema ambiental na Constituição Federal promulgada em 1988 é outro marco histórico de inegável valor, visto que as constituições que a precederam jamais se preocuparam com a proteção do meio ambiente

de maneira específica e global (BRAGA et al., 2005). No capítulo referente ao meio ambiente o *caput* do artigo 225 se tornou uma referência para as ações de preservação ambiental no Brasil, sendo transcrito a seguir:

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

Outras legislações importantes para o meio ambiente foram posteriormente sancionadas no país, podendo ser citadas principalmente a que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997, a Lei de Crimes Ambientais em 1998, a lei sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC em 2000, a Lei de Gestão de Florestas Públicas em 2006 e mais recentemente a que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010, sancionada depois de tramitar por quase 20 anos no Congresso Nacional.

Um fato histórico ocorreu em junho de 1992 quando no Rio de Janeiro foi realizada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como Eco-92 ou Rio-92, sendo a maior conferência já realizada pela ONU para discutir o futuro do planeta. Esta Convenção atraiu uma legião de chefes de Estado e de governo, além de personalidades de todo o mundo, tendo elevado de uma vez por todas à categoria de prioridade internacional diversos temas do direito ambiental, além da noção de desenvolvimento sustentável. Os parâmetros fixados pelos documentos assinados naquela ocasião passaram a servir de referência no tratamento de políticas socioambientais e encabeçam a agenda internacional até os dias atuais (LEITÃO, 2008).

Em 1997 foi aprovado o Protocolo de Kyoto, que exige que os países se comprometam com a redução dos gases de efeito estufa, incluindo o dióxido de carbono, ou comercializem suas emissões quando necessário. Este Protocolo indica o propósito da redução, pelos países industrializados, em média de 5,2% de emissão de gases até 2012, em relação aos níveis de 1990, tendo entrado em vigor em fevereiro de 2005, embora sem a adesão dos Estados Unidos que argumentaram que teriam perdas econômicas para se adaptar a esta redução (MARTINS, 2007).

Em 2002 foi realizada em Johannesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que ficou conhecida como a Rio+10. Pensada para impulsionar as diretrizes fixadas na Rio-92, avaliando os avanços e aperfeiçoando os compromissos assumidos, a Rio+10 frustrou as expectativas dos que esperavam maiores avanços, limitando-se à fixação de um plano de implementação contendo metas genéricas e sem previsão de prazos para fazer valer os acordos assinados no Rio de Janeiro (LEITÃO, 2008).

E o evento significativo mais recente foi realizado no Rio de Janeiro em junho de 2012, denominado **Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**, após 20 anos do evento anterior na mesma cidade. O objetivo da Conferência foi a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes. A Conferência teve dois temas principais: (a) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, e (b) o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, sendo o seu documento final publicado com o título “The future we want” (O futuro que queremos).

#### 4. O Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001

O Estatuto da Cidade é a lei federal aprovada após anos de debates no Congresso Nacional, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O artigo 182 da Constituição Federal dispõe que a política de desenvolvimento urbano é de responsabilidade do Município e tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Esse mesmo artigo, em seu parágrafo 4º, dispõe ainda sobre importantes instrumentos para concretização da função social da propriedade: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Já o artigo 183 da Constituição Federal trata da aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que o utiliza para sua moradia ou de sua família por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição. Com este dispositivo se garante o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação social.

Segundo Valle (2008), o Estatuto da Cidade é um instrumento de reforma urbana que tem como objetivo maior disponibilizar ferramentas que permitam aos municípios gerirem adequadamente seus territórios, evitando ou revertendo problemas que são vivenciados em grande parte das grandes e médias cidades brasileiras. As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir formas desejáveis e planejadas de uso e ocupação



de solo; gestão participativa das cidades, que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, quando estão em situação ilegal.

O Estatuto das Cidades condicionou o Plano Diretor como o orientador da definição das diferentes áreas do município onde poderá incidir a utilização de instrumentos por ele criados para que seja cumprida a função social da propriedade urbana e implantada uma política de desenvolvimento e de expansão urbana. Instituiu diversos instrumentos de política urbana e, dentre eles, destaca-se a outorga onerosa de potencial construtivo; a transferência do direito de construir; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e três tipos de coeficientes de aproveitamento (máximo, mínimo e básico), que requerem a revisão das formas usuais de planejamento, de controle do uso do solo e de zoneamento urbano, separando o coeficiente de aproveitamento construtivo do tipo de uso do solo (MAGLIO, 2005).

Destaca-se também pela primeira vez em uma lei urbanística nacional, a introdução nas diretrizes para a ordenação e controle do uso do solo, de questões ambientais, como a poluição e degradação ambiental, o controle do uso excessivo ou inadequado do solo em relação à infraestrutura urbana, a adoção de padrões de produção de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência, bem como a preservação, conservação e proteção do meio ambiente natural e construído (EIV) (MAGLIO, 2005).

## 5. Análise dos Planos Diretores do Município

### 5.1 O Plano de Avenidas de 1930

O Plano de Avenidas consistiu em uma proposta urbanística de um anel viário em torno do centro histórico da cidade, expandindo a área central e organizando a circulação por um esquema radial-perimetral, denominado Perímetro de Irradiação. Foi idealizado pelo engenheiro civil e arquiteto Francisco Prestes Maia (1896-1965) em parceria com o engenheiro civil João Florence de Ulhôa Cintra (1887-1944), na administração do prefeito Pires do Rio, sendo publicado em maio de 1930 (CAMPOS e SOMEKH, 2002).

Sua concepção urbanística se opunha a qualquer obstáculo físico ou a qualquer limite definido para o crescimento urbano e esta posição era totalmente compatível com a necessidade de espalhar uma cidade considerada densa e explosiva. O uso do ônibus a diesel tornaria acessíveis – em termos de transportes – os bairros da periferia, pela flexibilidade destes veículos, ao contrário dos bondes e trens, cujo raio de influência era limitado pela distância entre estações. Desta forma, configurava-se a opção pelo modelo rodoviarista de transporte sobre pneus e encontrava-se



também a solução para a crise de moradia com a auto-construção em loteamentos da periferia, que estariam acessíveis aos trabalhadores (ROLNIK, 2012).

Segundo Campos e Somekh (2002) podem ser identificados como pressupostos centrais do Plano o princípio do crescimento (horizontal e vertical, destacando a expansão do centro), o papel crucial da circulação (dando-se preferência ao transporte rodoviário e ao automóvel) e a ideia de uma estrutura urbana voltada ao crescimento e apoiada no arcabouço viário (expressando-se pelo modelo radial-perimetral).

Mas a revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder da nação destituiu o prefeito Pires do Rio e deixou Prestes Maia à margem da administração municipal até o ano de 1938. Nomeado pelo interventor Armando de Salles Oliveira, durante o intervalo constitucional do governo Vargas, para o período de 1934 a 1938, o prefeito Fabio Prado adiantou algumas obras previstas no plano que seriam completadas por Prestes Maia em sua primeira gestão como prefeito, nomeado pelo Estado Novo, para o período de 1938 a 1945 (CAMPOS e SOMEKH, 2002).

Ainda segundo os mesmos autores, nesta gestão Prestes Maia priorizou as grandes obras viárias constantes de seu plano e particularmente a sua “pedra angular” – o Perímetro de Irradiação, formado pelas Avenidas Senador Queiroz, Ipiranga, São Luís, os Viadutos Nove de Julho, Jacareí, Dona Paulina, a Praça Clóvis Bevilacqua (atualmente integrada à Praça da Sé), o alargamento do início da Avenida Rangel Pestana e a Avenida Mercúrio. Um impressionante rol de obras transformou a cidade em um grande canteiro, atingindo também algumas vias radiais previstas, além de outras obras de vulto.

A associação entre construção de avenidas e canalização dos rios e córregos completa o novo modelo de circulação, que acabou por definir, até os dias de hoje, a estrutura básica da cidade: os rios e córregos confinados em canais ou galerias subterrâneas e sobre seus antigos leitos se implantam as avenidas de fundo de vale. São obras da gestão Prestes Maia a construção da Avenida Nove de Julho sobre o córrego canalizado do Saracura, a Avenida Itororó (futura 23 de Maio) sobre o córrego de mesmo nome e a retificação do rio Tietê, encurtando-o em 20 quilômetros e destinando suas margens para a construção da marginal de mesmo nome e para a ocupação de suas várzeas (ROLNIK, 2012).

A expansão horizontal ilimitada, concepção coerente com o modelo radio-concêntrico do sistema viário proposto pelo plano foi o elemento que ajudou a configurar a metrópole atual. Conforme já citado, a possibilidade de autoconstrução das moradias em loteamentos longínquos era uma resposta para a crise de moradia, mas resultarão em uma cidade de baixíssima densidade comparada com o padrão anterior concentrado em torno dos trilhos dos bondes.

Com referência ao meio ambiente, este expansionismo do Plano de Avenidas com loteamentos dispersos e sem infraestrutura resultará em um dos grandes problemas

dos dias atuais neste município que é a ocupação urbana de áreas próximas aos mananciais que abastecem a cidade e conseqüentemente o comprometimento da qualidade da água das represas, assim como dos rios e córregos nas imediações das moradias.

## **5.2 O relatório elaborado por Robert Moses e pela IBEC em 1950**

Desde o final da década de 1940, São Paulo já havia superado os dois milhões de habitantes, continuava a apresentar altos índices de desenvolvimento, principalmente industrial, e essa explosão urbana havia provocado o surgimento de duas correntes urbanísticas. De um lado, a corrente progressista, liderada por Francisco Prestes Maia, autor do Plano de Avenidas e que, quando prefeito iniciou a sua implantação na cidade, conforme já abordado. De outro lado, a corrente que defendia o modelo urbanístico de controle e limitação do crescimento urbano, opondo-se principalmente à instalação de novas indústrias, geradoras de novos empregos que provocaria um crescimento incontrolável da cidade, sendo esta corrente liderada pelo engenheiro-arquiteto Luís Inácio de Anhaia Mello, que também tinha sido prefeito do município, em dois curtos períodos em 1931 (CAMPOS e SOMEKH, 2002).

Com o objetivo de colher subsídios para coordenar a intervenção urbanística municipal, o prefeito Lineu Prestes, nomeado pelo governador do estado Ademar de Barros em fevereiro de 1950, encomendou um estudo à IBEC – *International Basic Economy Corporation*, entidade presidida por Nelson Rockefeller e sediada em Nova Iorque, que prestava consultoria técnica a países em desenvolvimento. A direção deste estudo foi entregue a Robert Moses, engenheiro e advogado nova-iorquino que esteve à frente das principais iniciativas e equipamentos urbanos realizados em Nova Iorque nas décadas de 1930 a 1960. A contratação daquela entidade poderia abordar as diferentes correntes urbanísticas citadas e conciliar o crescimento da cidade com a adequação de sua incipiente infraestrutura, principalmente na área de transportes (CAMPOS e SOMEKH, 2002).

Finalizado e editado em versão bilíngüe em novembro de 1950, sob o título de **Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo**, o relatório Moses apresenta, ao contrário do Plano de Avenidas, uma organização setorial: zoneamento, sistema viário, saneamento e áreas verdes são tratados em itens específicos. Não há, contudo, um diagnóstico quantitativo detalhado no relatório, que se baseia nas informações e levantamentos sumários então disponíveis na Prefeitura. O conteúdo do relatório é eminentemente pragmático, mas bastante genérico e contém um conjunto de recomendações que, embora não mereça o título de plano urbanístico, poderia, por sua objetividade e exequibilidade, contribuir para orientar a intervenção municipal (CAMPOS e SOMEKH, 2002).

Nas proposições viárias do relatório, o modelo radial-perimetral de Prestes Maia perde a sua integridade (como exemplo o segundo circuito perimetral previsto desaparece e as marginais Tietê e Pinheiros deixam de ser articuladas por uma

ligação Sul-Leste, que formaria a terceira circundante). Mas quase todos os trajetos já constavam do Plano de Avenidas e, portanto, das intervenções em pauta da Prefeitura: marginais Tietê e Pinheiros (apenas em uma margem), Radial Leste e o prolongamento da Avenida Nove de Julho, salientando-se a adoção generalizada do conceito de via expressa sem cruzamento em nível e a articulação com as novas rodovias e ao aeroporto. Com respeito ao meio ambiente a questão do saneamento merece considerações sendo recomendada a implantação de um sistema de coleta e tratamento de esgotos e também são sugeridos novos parques e equipamentos recreativos, incluindo *playgrounds* ao ar livre, destacando a importância da recreação ativa como recurso de integração das massas urbanas (CAMPOS e SOMEKH, 2002).

E, ainda pelos mesmos autores, ainda nesta época vários esforços foram realizados para dotar São Paulo de um plano diretor em moldes modernos, porém sem sucesso. Entre estes esforços de planejamento na década de 1950, o que teria ressonância nos anos seguintes seria o plano surgido pela iniciativa do padre Lebet, com o seu movimento Economia e Humanismo, a ser abordado a seguir.

### **5.3 A pesquisa desenvolvida pela SAGMACS na década de 1950**

Em uma linha radicalmente oposta à do urbanismo emblemático pelo Plano de Avenidas e pelo relatório Moses, uma das mais importantes referências para o planejamento do município nos anos de 1950 passou a ser o trabalho do padre dominicano francês Louis-Joseph Lebet (1897-1966), teólogo e um dos fundadores, na França, do movimento Economia e Humanismo, com seu Centro de Estudos de Economia e Humanismo e a revista com o mesmo título (ANTONUCCI, 2002a).

Em 1947, Lebet veio a São Paulo expor suas ideias na Escola de Sociologia e Política e com seus discípulos brasileiros fundou um núcleo de seu movimento denominado de **SAGMACS – Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais**, visando aplicar seu método na prática. O movimento Economia e Humanismo apresentava teoria calcada no estruturalismo nascente na França e preocupava-se com a miséria e as desigualdades sociais alarmantes no Terceiro Mundo. Sua doutrina ditava uma disciplina de pensamento e ação, visando a obtenção de condições de vida mais humanas para a população, a um ritmo mais rápido e a menor custo, tendo em conta o desenvolvimento solidário. Sua metodologia visava orientar os investimentos públicos, racionalizar sua aplicação e melhorar as condições de vida da população por meio da observação e verificação de necessidades e recursos potenciais, com preocupação quanto à procura de uma via alternativa ao capitalismo, ao comunismo e ao nacionalismo (ANTONUCCI, 2002a).

Com a saída de Jânio Quadros da Prefeitura para disputar o Governo do Estado nas eleições de 1955, foi convocada uma nova eleição municipal para um mandato complementar de dois anos, vencida por Juvenal Lino de Matos, mas que viria a

assumir uma cadeira no Senado em abril de 1956. Seu vice era Wladimir de Toledo Piza, que ao tomar posse reuniu-se com o padre Lebrecht para fixar os objetivos de um estudo para São Paulo, dando início à pesquisa sobre necessidades e possibilidades da aglomeração paulistana. Contratou-se a SAGMACS, que desenvolveu, em vez de um plano propriamente dito, uma pesquisa visando entender São Paulo, cuja elaboração constituiu um marco na formação dos urbanistas paulistanos (ANTONUCCI, 2002a).

Ainda segundo a mesma autora, o estudo foi concluído em 1958, na gestão de Adhemar de Barros, com engavatamento da maior parte dos resultados, que nunca chegaram a ser publicados na íntegra. Não chegou a se constituir em base para um plano diretor, mas teve grande ressonância nas concepções subsequentes de planejamento urbano da cidade. Além disso, Antonucci (2002a) observa:

*O esforço de Lebrecht em São Paulo correspondeu a uma primeira tentativa no sentido de se implantar um planejamento urbano democrático, tentando combinar bases científicas com princípios e valores éticos. A doutrina permeou a ação, inibindo explicações científicas mais gerais e complexas, e implicou objetivos imediatos e utópicos, contidos no conceito de desenvolvimento como processo redutor da miséria humana.*

A mesma autora conclui que faltou à equipe da SAGMACS apoio político e base social que levassem os dirigentes a implantar o desejado processo de planejamento na administração municipal. Além disso, não se conseguiu espaço político para a efetivação de propostas de ação, conforme os objetivos iniciais, mas mesmo assim a iniciativa marcou um período rico em experiências e inovações na prática do planejamento. Seus resultados foram utilizados para subsidiar uma proposta para o Plano Diretor, que seria parcialmente incorporada no documento final da gestão Adhemar de Barros, mas jamais levada para apreciação e votação na Câmara Municipal.

#### **5.4 O PUB – Plano Urbanístico Básico de 1968**

Segundo Somekh e Campos (2002) a adoção do planejamento urbano integrado estabeleceu-se como paradigma para a proposição urbanística por parte do regime autoritário instalado no país em 1964. Em São Paulo, o produto mais emblemático desse período foi o PUB - Plano Urbanístico Básico, elaborado no final da gestão do prefeito Faria Lima (1965-1969), ao longo do ano de 1968 e publicado em 1969. Prestes Maia havia sido prefeito pela segunda vez, entre 1961 e 1965, porém com uma atuação limitada pela falta de recursos, mas Faria Lima, eleito em 1965, contou com linhas de financiamento e orçamentos que permitiram que grandes obras fossem priorizadas, como por exemplo, as vias expressas previstas desde o relatório Moses (avenidas 23 de Maio, Rubem Berta e Bandeirantes).

O PUB foi concebido como o Plano Diretor que faltava para São Paulo, objeto de esforços e demandas dos setores técnicos desde os anos de 1940, finalmente realizado e que possibilitava retomar o programa de obras viárias da gestão Faria Lima, cuja ausência era sentida desde 1945. Deveria orientar a cidade até 1990 e refletiria o objetivo de “humanizar” São Paulo, não apenas construindo avenidas e viadutos, mas também atendendo os setores de educação, cultura e saúde, além de parques e jardins (SOMEKH e CAMPOS, 2002).

Ainda pelos mesmos autores, a postura ideológica do plano transparece na suposta superação do modelo rodoviarista que caracterizava o Plano de Avenidas e o relatório Moses, priorizando os transportes coletivos – Faria Lima encaminharia efetivamente o início do metrô em 1968 – e incorporando a visão social na forma do estudo da SAGMACS, como o atendimento a carências de equipamentos e serviços urbanos. Se comparado a seus predecessores de 1930 e 1950, que viam o crescimento intensivo como inevitável, devendo apenas ser acompanhado por investimentos viários adequados, o PUB traz um conceito radicalmente diverso: a expansão urbana torna-se a grande vilã de São Paulo, seu maior desafio e fonte de problemas.

Como objetivos gerais, o PUB almejava melhorar as condições de moradia, serviços e equipamentos; ampliar a oferta de serviços urbanos; integrar grupos de imigrantes e indivíduos marginalizados com programas de educação de base e habilitação profissional; ampliar as oportunidades de participação da comunidade; elevar o número de empregos pelo estímulo às atividades econômicas e aumentar a renda regional. Constituiu-se em um levantamento sistematizado de dados do município, estabelecendo diretrizes quanto aos seguintes aspectos: uso e ocupação do solo; intervenção do Poder Público no mercado fundiário urbano; descentralização de serviços e equipamentos; transporte coletivo em detrimento do individual e criação de um sistema de planejamento e participação da população na elaboração do plano (SOMEKH e CAMPOS, 2002).

As propostas de circulação e transportes surgem entre os componentes mais ambiciosos do Plano. Previam-se 815 quilômetros de vias expressas, formando uma malha ortogonal que cobriria toda a área urbanizada, e uma ampla rede de 450 quilômetros de linhas do metrô (dos quais 187 quilômetros ao longo das faixas de ferrovias). Além disso foi prevista a construção de uma rodoviária principal à margem do rio Tietê e outras rodoviárias secundárias nos centros subregionais; a melhoria dos aeroportos de Viracopos e Congonhas, além de estudos para a construção de um novo aeroporto articulado às vias expressas (pensava-se em Cotia e não em Guarulhos, como efetivamente ocorreu) (SOMEKH e CAMPOS, 2002).

Mas com respeito ao meio ambiente o plano tinha uma proposta inaceitável para os dias atuais. Segundo os mesmos autores, com diretrizes de descentralização e tentando mitigar por meio de uma estrutura mais policêntrica o excessivo

adensamento e a centralização das atividades no centro foram propostos para Santo Amaro e Itaquera dois grandes subcentros terciários e em Parelheiros, Zona Sul, hoje área de proteção aos mananciais, surgiria uma unidade urbana completa com 1,5 milhão de habitantes, 90 mil empregos em serviços e 80 mil empregos industriais. Não se imaginava que esta ocupação da zona sul poderia comprometer os mananciais de abastecimento de água da cidade e, além disso, ao redor das represas Guarapiranga e Billings era proposto o incremento a atividades de recreação e de turismo (SOMEKH e CAMPOS, 2002).

E os mesmos autores complementam ainda que sobre as medidas de cunho ambiental foram previstas as ampliações das redes de água e esgoto, que atendiam respectivamente 55% e 37% da população, para 85% e contra as inundações e a poluição dos rios elencaram-se obras como a construção de represas de contenção nas cabeceiras e grandes instalações de tratamento de esgotos, que não chegaram a ser implantadas.

Com a crise do petróleo, o fim do milagre brasileiro e as dificuldades subsequentes, a grande malha de vias expressas prevista no Plano Urbanístico Básico e seus 400 quilômetros de metrô permaneceram, em sua maior parte, no papel, comprometendo a coerência do modelo de planejamento aplicado em São Paulo, na medida em que alguns elementos do zoneamento implantado após 1972 derivam das propostas do PUB (SOMEKH e CAMPOS, 2002).

Os mesmos autores concluem afirmando que o PUB propriamente dito não foi transformado em lei, ou seja, não se tornou o Plano Diretor almejado, e por isso seu engavetamento marcou um período de descrença no papel redentor do planejamento urbano, proporcional à ambição das propostas apresentadas. No entanto, dois anos depois, São Paulo ganharia enfim um plano oficial, elaborado pelos técnicos da Prefeitura e aprovado pela Câmara Municipal: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado ou PDDI, a ser abordado a seguir.

### **5.5 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI de 1971**

Com o fim da gestão Faria Lima o Plano Urbanístico Básico - PUB não teve prosseguimento. O novo prefeito Paulo Maluf, nomeado pelo governador Abreu Sodré, por pressão do Presidente da República General Costa e Silva, não manifestou interesse pelo plano da administração anterior. Em 1970 foi escolhido pela Assembleia Legislativa como governador, Laudo Natel, que tomou posse no início de 1971 e nomeou como novo prefeito da capital o engenheiro José Carlos de Figueiredo Ferraz, defensor do controle do crescimento urbano e partidário do slogan “São Paulo deve parar” (CAMPOS, 2002).

Naquele ano foi enviado à Câmara Municipal o projeto do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, que foi aprovado e passou a constar como a Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971. Tratou-se do primeiro Plano Diretor do município

aprovado como lei, e que serviu como base da atual legislação de zoneamento, introduzindo assuntos diretamente relacionados à proteção do meio ambiente e permanecendo por quase duas décadas em vigor no município (CAMPOS, 2002).

Para o atendimento de seus objetivos este Plano estabeleceu diretrizes básicas quanto ao desenvolvimento urbano, ao desenvolvimento social, ao desenvolvimento econômico e também quanto à organização administrativa da Prefeitura. Dentre seus objetivos merece destaque o apresentado no inciso I do artigo 2º, que é o de **“Criar e manter ambiente urbano favorável ao exercício, por toda a população, das funções urbanas de habitar, de circular, de trabalhar e de cultivar o corpo e o espírito, mediante: a) a preservação do meio ambiente contra a poluição do ar, do solo, dos mananciais de água e da paisagem”**, além de demais ações referentes a este e aos outros objetivos do Plano.

O PDDI dedicou ainda todo um capítulo ao meio ambiente denominado de **“Capítulo VI – Controle da Poluição Ambiental”**, no qual são abordadas a poluição das águas (artigos 24 a 26), a poluição do ar (artigos 27 a 29) e as fontes de sons e ruídos urbanos (artigos 30 e 31). Estabeleceu ainda que a atuação do município no controle da poluição ambiental deverá estar sempre em consonância com os órgãos competentes de âmbito estadual e federal (artigo 32).

Com respeito às águas e ao ar foram apresentadas as definições de poluição destes meios como sendo qualquer alteração de suas composições normais que possam causar perigos à saúde, à segurança e ao bem estar da população. Especificamente para as águas também foi considerado como poluição a alteração que possa comprometer seu uso para fins agrícolas, industriais, comerciais ou recreacionais, ou prejudicar o equilíbrio da fauna e da flora. Foi proibido o lançamento de resíduos provenientes de atividades industriais, comerciais, residenciais ou correlatas, capazes de provocar a poluição das águas de cursos d’água, lagoas, represas ou açudes, sem que os mesmos recebam, previamente, tratamento adequado de purificação. Analogamente para o ar ficou estabelecido que é proibido lançar na atmosfera resíduos provenientes de atividades industriais, comerciais, residenciais ou correlatas, capazes de provocar a poluição do ar, sem que recebam, previamente, tratamento adequado de purificação.

O Plano definiu ainda que os processos e dispositivos de tratamento de resíduos e da medição da poluição da água e do ar e dos níveis de intensidade de som deverão obedecer a normas aprovadas pelo município, que ainda estabelecerá os limites máximos de tolerância, bem como as normas de fiscalização e penalidades. Referente à poluição do ar também serão fixados os limites de emissão para a atmosfera, fixando os padrões de emissão e os padrões de qualidade do ar.

Ainda com respeito ao tema ambiental, um capítulo foi dedicado ao Sistema de Áreas Verdes do município com definição e classificação destas áreas, além de estabelecer os valores permitidos para a taxa de ocupação e o coeficiente de



aproveitamento das mesmas e de demais disposições. Também com respeito às áreas verdes constou como uma das diretrizes básicas do Plano a implantação de um sistema destinado à ampliação e preservação de espaços ajardinados e arborizados, por parte do Município, assim como o estímulo ao plantio de árvores e a preservação da arborização por particulares, através de campanhas educativas periódicas.

Também foi apresentado em quadro anexo ao PDDI uma relação de obras previstas que dizem respeito ao meio ambiente: redes de distribuição de água, rede de coleta de esgoto e rede de captação de águas de drenagem, com as metas previstas de execução das mesmas, em quilômetros de extensão, separadamente para os períodos de 1972 a 1974; de 1975 a 1976 e de 1977 a 1981. Em outro quadro foram também apresentadas as metas previstas para a coleta de lixo domiciliar e urbano, e para a disposição final em aterro sanitário e tratamento (incineração) para os mesmos períodos acima citados.

Na mesma época de elaboração e aprovação do PDDI, o Governo Estadual, por meio do GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo (que viria a ser substituído pela Emplasa – Empresa de Planejamento da Grande São Paulo) elaborava o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI, no qual constavam preocupações mais relacionadas à escala metropolitana e aos setores a cargo do governo estadual (abastecimento de água, saneamento, controle da poluição e rede ferroviária). Naquele Plano foram definidas algumas diretrizes diversas das constantes no PUB de 1968 e dentre elas a de se evitar a ocupação das zonas Norte e Sul, para proteger os mananciais da Cantareira, Billings e Guarapiranga e em vez disto, assumir um eixo de crescimento Leste-Oeste (acompanhando a infraestrutura rodoviária existente – Vias Dutra, Raposo Tavares e Castelo Branco). Estas orientações seriam incorporadas a dois grandes instrumentos legais por parte do Estado: a Lei de Proteção aos Mananciais, que impôs densidades de ocupação extremamente baixas para as áreas das represas e da Serra da Cantareira, e o Zoneamento Industrial Metropolitano, que pretendeu restringir o uso industrial pesado às faixas próximas às redes ferroviária e rodoviária, preservando o restante da aglomeração (CAMPOS, 2002).

E Maglio (2005) lembra ainda que a abordagem ambiental do PDDI foi contemporânea à discussão ambiental internacional e metropolitana, sobretudo em relação aos debates promovidos pelo Clube de Roma e pela Convenção de Estocolmo citados anteriormente, que enfatizaram a importância e a necessidade do controle da poluição ambiental para o desenvolvimento urbano.

## **5.6 A Lei de Zoneamento de 1972**

Uma vez aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, a gestão Figueireiro Ferraz concentrou esforços na elaboração de uma lei abrangente de zoneamento de uso e ocupação do solo, com a delimitação dos perímetros das zonas, do detalhamento dos parâmetros urbanísticos e das disposições legais. Tendo



como base os principais conceitos colocados no PUB e no PDDI – estrutura viária em malha, contenção do crescimento e previsão de grandes investimentos em vias expressas, metrô, habitação e saneamento – e nos estudos desenvolvidos pela Prefeitura desde os anos 40, foi submetida à Câmara Municipal como a primeira legislação abrangente de zoneamento para o município. Foi proposto como principal instrumento regulador de São Paulo, sendo aprovado pela Lei Municipal nº 7.805, de 1º de novembro de 1972 (CAMPOS, 2002).

Tratou-se de um zoneamento que procurou seguir, em grandes linhas, as tendências de ocupação existentes, sobretudo na área central, nos cinturões industriais e no quadrante Sudoeste, que concentrava os setores de alta renda e as principais frentes de valorização imobiliária. Para cada zona definiram-se os usos, segundo as diretrizes estabelecidas pelo PDDI; as áreas e as frentes mínimas dos lotes (geralmente de 250 metros quadrados e de 10 metros, respectivamente); os recuos mínimos de frente, laterais e de fundo; a taxa de ocupação máxima do terreno e, o mais importante, o coeficiente de aproveitamento máximo. Assim, a cidade de São Paulo estava munida, pela primeira vez, de um instrumental abrangente em termos de legislação de uso e ocupação do solo (CAMPOS, 2002).

Entretanto, cumpre citar que existiu também a preocupação quanto à inserção ambiental no parcelamento do solo, conforme pode ser constatado no parágrafo 2º do artigo 3º, a seguir reproduzido:

*Nenhum parcelamento do solo será permitido em terrenos baixos, alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar-lhes o escoamento das águas; as obras necessárias para tal fim poderão ser projetadas, quando for o caso, juntamente com as das vias de circulação a serem abertas. Da mesma forma não será permitido o parcelamento de terrenos que tenham sido aterrados com materiais nocivos à saúde pública, sem que sejam previamente sanados. Do mesmo modo não será permitido o parcelamento de terrenos com declividade igual ou superior a 30 % (trinta por cento).*

E ainda dentro da temática ambiental cumpre mencionar o artigo 22 desta lei, no qual está citado que serão estabelecidas, por ato do Executivo, as normas aplicáveis às diferentes categorias de uso e às diferentes zonas de uso, pertinentes a: (I) limites máximos de tolerância para níveis de ruído, de vibrações e de poluição das águas e do ar; (II) processos e dispositivos de tratamento de resíduos lançados no ar ou em cursos d'água, lagoas, represas ou açudes; e (III) processos e dispositivos de medição e fiscalização dos níveis de ruídos, de vibrações e de poluição das águas e do ar, e os referentes a outros temas.

Esta lei teve alterações, revogações de dispositivos e complementações a partir do ano de 1973 e vigorou até o ano de 2004, quando foi revogada (com exceção dos incisos II e III do seu artigo 15) pela Lei 13.885, de 25 de agosto de 2004, que estabeleceu normas complementares ao Plano Diretor Estratégico de 2002, instituiu os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e dispôs sobre o parcelamento e o uso e ocupação do solo neste município, a ser comentada mais adiante.

### **5.7 Os Planos Diretores de 1985 e 1988**

Com a redemocratização do país no início dos anos 1980, foi iniciado um período de transição em que o governador eleito ainda nomeava o prefeito da capital do Estado. Em 1983, eleito pelas urnas, Franco Montoro assumiu o governo estadual e nomeou o político santista Mario Covas para o cargo de Prefeito Municipal da cidade de São Paulo. A Secretaria de Planejamento foi confiada ao arquiteto Jorge Wilhelm, que encontrou um processo já encaminhado de revisão do PDDI por parte dos técnicos do órgão e um projeto de lei para Plano Diretor 1985-2000 - que ficou conhecido como PD-85 - que foi apresentado à Câmara Municipal em 1985, último ano da gestão Covas (SOMEKH e CAMPOS, 2002).

Naquele momento, era iniciado no país o debate em torno da Assembleia Nacional Constituinte e a questão da participação popular era uma das novidades dos tempos pós-ditadura. Dessa forma o PD-85 foi apresentado à sociedade e à população organizada como um documento técnico elaborado em gabinete, conclamando-a a interferir, o que foi realizado, porém de forma limitada, uma vez que o documento, mesmo em sua forma preliminar, apresentava certa complexidade e além disso existia o ineditismo da situação (SOMEKH e CAMPOS, 2002).

O texto reconhece corretamente que, com ou sem plano, a cidade é continuamente produzida e o planejamento seria a articulação entre agentes públicos e privados no sentido de produzir e “conservar” a cidade. A condução desta articulação seria do poder público, que funcionaria como árbitro, “interpretando” esses interesses e harmonizando-os com as diretrizes de governo. Tratava-se de uma nova visão, crítica e balizada, do planejamento: nesse sentido o PD-85 propôs a superação de limitações do PDDI, que não previa a participação da sociedade civil (SOMEKH e CAMPOS, 2002).

No PD-85 são destacados conceitos inovadores, já estudados por conta da revisão do PDDI, como por exemplo, a implantação de Operações Urbanas - intervenções para revitalização ou transformação de áreas urbanas associando agentes públicos e privados. Estas intervenções - obras de infraestrutura, melhorias urbanísticas e equipamentos - seriam financiadas pelos agentes privados em troca de liberalizações especiais em relação à legislação vigente, como a possibilidade de aumentar o potencial construtivo acima dos coeficientes de aproveitamento máximos permitidos pelo zoneamento, sempre dentro de limites e perímetros fixados para a operação em

lei. Além disso, o Plano defendia medidas para reduzir a concentração de renda por considerar que uma distribuição desigual dos benefícios sociais resultaria em três problemas: precária qualidade de vida, principalmente entre as faixas de renda mais baixas, queda contínua da eficiência econômica da cidade e deterioração do meio ambiente (SOMEKH e CAMPOS, 2002).

Mas o PD-85 não chegou a ser debatido e nem votado na Câmara Municipal. Com o reestabelecimento das eleições diretas Jânio Quadros foi eleito para o cargo de Prefeito Municipal em 1985 e o panorama político paulistano se alterou: o novo prefeito empossado retirou da Câmara Municipal o projeto de lei do Plano Diretor da gestão Covas e em 1988 encaminhou um novo projeto para debates e votação.

Segundo Somekh e Campos (2002), este novo plano possuía cinco elementos estratégicos: o combate ao desemprego, um Conselho Intersecretarial para obter melhor rendimento nos investimentos setoriais, as Operações Interligadas, as Operações Urbanas e o remembramento de lotes, unificando a propriedade das quadras. Prevaleceu seu modelo de manter o zoneamento existente admitindo alterações pontuais negociadas diretamente – as Operações Interligadas, posteriormente declaradas inconstitucionais – ou vinculadas a um projeto de renovação para determinada área, aprovado em lei como as Operações Urbanas, instrumento adotado nos casos da Operação Urbana Anhangabaú, da Operação Urbana Faria Lima e da Operação Urbana Água Branca, entre outras.

O Plano tramitou na Câmara Municipal, sem ser debatido e nem votado, sendo aprovado por decurso de prazo, ao término da gestão Jânio Quadros no final de 1988, o que suscitou questionamentos sobre a sua validade enquanto plano vigente. Denominado de Plano-Diretor, foi aprovado pela Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988, revogando a Lei nº nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971, que tinha estabelecido o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI.

Em seu artigo 1º é descrito o seu propósito de melhorar a qualidade de vida de seus moradores, ampliar e tornar mais eficientes as atividades econômicas e resguardar o meio ambiente, mediante o menor custo possível e dentre os seus objetivos estratégicos (artigo 5º) cita-se o de elevar a qualidade do meio ambiente urbano e de resguardar os recursos naturais e o patrimônio cultural. O Plano possui também um capítulo dedicado aos objetivos e diretrizes gerais da estrutura urbana referentes à urbanização, à habitação, às atividades econômicas, aos grandes equipamentos, ao meio ambiente, aos transportes e ao sistema viário.

Os objetivos gerais quanto ao meio ambiente constam do artigo 11 e são separados em três incisos. No inciso I é citado o objetivo de preservação dos recursos naturais e do patrimônio ambiental existentes no município; no inciso II é citado o objetivo de preservação dos espaços naturais e construídos considerados patrimônio histórico-cultural e dos sítios consagrados como referências urbanas e no inciso III

consta o objetivo de melhorar os padrões de qualidade ambiental, através do aperfeiçoamento do controle sobre os níveis de poluição do ar, da água, do solo, sonora e visual; da exigência de recuperação dos recursos naturais degradados e da ampliação das áreas destinadas ao uso coletivo de lazer ativo e contemplativo.

Notam-se nestes objetivos gerais a preocupação com o meio ambiente de forma mais acentuada do que nos planos anteriores, sendo abordados diversos temas ambientais e dentre eles merece destaque a exigência que estabelece a obrigatoriedade da elaboração do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA para todos os empreendimentos de grande efeito na área urbana, a qual foi coerente com a legislação ambiental que se instalava na época no país. Este Plano permaneceu em vigor até o início do século XXI, quando foi revogado pela Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002, que estabeleceu o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

### **5.8 O Plano Diretor de 1991**

A eleição de Luiza Erundina em 1988, uma nordestina ligada aos movimentos sociais e comunidades de base, para o cargo de Prefeita Municipal criou expectativas de transformação em diversos setores no município, inclusive no urbanismo. Nomeado Secretário de Planejamento, o economista Paul Singer priorizou a elaboração de um novo Plano Diretor visando substituir o anterior aprovado por decurso de prazo e para isto a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik coordenou os trabalhos, reunindo uma equipe de urbanistas para compor um plano atualizado e inovador (ANTONUCCI, 2002b).

Após dois anos de estudos e debates foi concluído um projeto de lei com o novo Plano e apresentado à Câmara Municipal em fevereiro de 1991, o qual pode ser considerado inovador pois reunia conceitos presentes em planos diretores anteriores, mas incorporava novos conceitos e metodologias. Sua elaboração contou com grupos de trabalho internos à administração, contribuições acadêmicas, seminários e debates abertos ao público, e também análise de seu possível impacto sobre a cidade. Foram realizadas audiências públicas em diversas regiões do município, tendo sido preparado material explicativo das propostas (vídeo e folders) para que diferentes segmentos da população pudessem conhecê-las e discuti-las em profundidade (ANTONUCCI, 2002b).

E ainda, segundo a mesma autora as partes integrantes do Plano são: a Política Urbana, o Uso do Solo; a Política de Transportes; a Operacionalização da Política Urbana e o Sistema de Planejamento e Gestão. Dentro do título Política Urbana define-se que o Plano Diretor é o instrumento global e estratégico de desenvolvimento urbano do município, que deverá orientar agentes públicos e privados na produção e gestão da cidade. Sua finalidade é realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, sendo que para isto são destacados os objetivos do Plano e dentre eles, o da preservação, proteção e recuperação do meio ambiente.

Para a incorporação das características do meio físico à legislação de uso e ocupação do solo, o Plano Diretor-91 propôs as ZEPs – Zonas Especiais de Preservação e Áreas de Interesse Ambiental. As ZEPs constituíam perímetros de exceção às normas urbanísticas, com regras específicas de uso e ocupação, sendo seus parâmetros a ocorrência de vegetação arbórea significativa, de bens patrimoniais de cunho paisagístico, cultural, histórico ou ambiental, de áreas impróprias à ocupação urbana ou de áreas com necessidade de repovoamento ambiental. Um dos instrumentos utilizados para proteção das ZEPs seria a transferência de potencial construtivo, em que o proprietário, impedido de edificar em determinado terreno, poderia transferir ou vender o direito de construir como forma de ressarcimento, desde que participasse de programas de preservação na área original (ANTONUCCI, 2002b).

E segundo a mesma autora, as Áreas de Interesse Ambiental incluiriam terrenos com alta declividade, áreas de várzea ou meia-encosta. Na utilização de cada uma delas, deveriam ser cumpridas exigências adicionais relativas a um índice mínimo de áreas verdes, taxa de ocupação máxima – condicionada às características do meio físico – e taxa de permeabilidade mínima do terreno, variando com as características da ocupação.

O Plano Diretor-91 estabeleceu a função social da cidade, seu equilíbrio ambiental e direitos elementares de vida e cidadania para seus habitantes. Seus instrumentos constituíam os principais elementos de um novo corpo de normas visando introduzir alterações significativas na lógica da produção e apropriação do espaço urbano, garantindo melhoria da qualidade de vida para a maior parte da população. Entretanto, o projeto de lei contendo este Plano não chegou a ser votado e foi retirado da Câmara Municipal pelo prefeito da gestão seguinte, Paulo Maluf, eleito em 1992 (ANTONUCCI, 2002b).

### **5.9 O Plano Diretor Estratégico de 2002**

Em 2002, na gestão de Marta Suplicy, foi enviado à Câmara Municipal o projeto de lei instituindo o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e que foi aprovado pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Tratou-se do terceiro Plano Diretor aprovado por lei, sendo um marco histórico para o município porque foi fruto de intensos debates e democraticamente votado, sendo o primeiro Plano Diretor construído após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

Neste Plano Diretor foram estabelecidos como prazos o ano de 2006 para o desenvolvimento das ações estratégicas previstas, a proposição de ações para o próximo período e a inclusão de novas áreas passíveis de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e o ano de 2012 para o cumprimento das diretrizes propostas. Além disso, ficou estabelecido que o Poder Executivo deveria encaminhar um projeto de revisão em 2006 e também seria realizada em 2003 uma revisão exclusivamente para incluir os Planos Regionais.

Este Plano se apresentou como um instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Em seu artigo 3º é citado que abrange a totalidade do território do Município, definindo: (I) a política de desenvolvimento urbano; (II) - a função social da propriedade urbana; (III) as políticas públicas do Município; (IV) o plano urbanístico-ambiental e (V) a gestão democrática. Através dele é possível a utilização de todos os instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade para fazer cumprir a função social da propriedade nos terrenos e glebas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, notadamente o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com títulos da dívida pública.

Seu conteúdo abrange sua conceituação, finalidade, abrangência e objetivos gerais, além das políticas públicas a serem adotadas quanto ao desenvolvimento econômico e social, ao turismo, ao desenvolvimento humano e qualidade de vida, ao trabalho, emprego e renda, à educação, saúde, assistência social, cultura, ao esporte, lazer e recreação, à segurança urbana, ao abastecimento e à agricultura urbana.

Possui um capítulo dedicado ao meio ambiente e desenvolvimento urbano no município no qual consta que a Política Ambiental se articula às diversas políticas públicas de gestão e proteção ambiental, de áreas verdes, de recursos hídricos, de saneamento básico, de drenagem urbana e de coleta e destinação de resíduos sólidos. São descritos no artigo 55 os objetivos da Política Ambiental a ser adotada e no artigo 56 constam as diretrizes desta Política Ambiental.

No artigo 57 são enumeradas as ações estratégicas para a gestão da Política Ambiental e sequencialmente são apresentados os objetivos, as diretrizes e as ações estratégicas relativas à política de Áreas Verdes, de Recursos Hídricos, dos Serviços de Saneamento Básico, do Sistema de Drenagem Urbana, dos Resíduos Sólidos e da Energia e Iluminação Pública.

Segundo Wilhelm (2004), a aprovação deste Plano Diretor Estratégico no município de São Paulo significou um imenso avanço para a concretização de diretrizes de política urbana exemplares, despertando o interesse nacional e internacional. O Plano foi elaborado em sete meses e debatido durante seis meses na Câmara Municipal, sendo que, na sequência, a elaboração, o debate e a aprovação dos 31 planos das Subprefeituras e do zoneamento aprofundaram consideravelmente esse processo democrático de elaboração, sem perder a criatividade e a precisão técnica das propostas urbanísticas.

E com respeito à questão ambiental, de todas as medidas abordadas no Plano Diretor Estratégico, cumpre destacar a atenção especial que foi prestada na prevenção e redução das enchentes, no aumento da permeabilidade do solo, na criação da

macrozona de proteção ambiental e na implantação de novos parques, de parques lineares ao longo dos cursos d'água e de caminhos verdes interligando as áreas verdes do município (SEMPA, 2004).

### **5.10 A complementação do Plano Diretor em 2004**

A complementação do Plano Diretor ocorreu ainda na gestão de Marta Suplicy com a aprovação da Lei Municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, a qual foi estruturada em três subdivisões: na Parte I são estabelecidas normas complementares ao Plano Diretor Estratégico de 2002, na Parte II são instituídos os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e a Parte III dispõe sobre o parcelamento e disciplina e ordena o uso e ocupação do solo no município de São Paulo.

Referente às questões de meio ambiente, na Parte I foram especificadas as categorias de uso para o Sistema de Áreas Verdes do município (parques, reserva biológica, caminhos verdes etc.) e também foram definidas as áreas para disposição de bens inservíveis e resíduos sólidos, como pontos de entrega de pequenos volumes de resíduos, áreas de transbordo e triagem de resíduos, áreas de reciclagem e aterros de resíduos da construção civil.

Na Parte II constam os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, que constituem partes complementares do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e são instrumentos determinantes das ações dos agentes públicos e privados em cada território. Estão contemplados em Anexos que contém a íntegra das disposições legais do Plano Regional Estratégico de cada Subprefeitura e os seus respectivos documentos complementares em forma de Quadros e Mapas.

Os Planos Regionais Estratégicos abrangem a totalidade do território de cada Subprefeitura e contemplam proposições relativas às especificidades próprias, considerando as desigualdades regionais e tendo em vista a inclusão social, estabelecendo na sua Política de Desenvolvimento Regional as interações com o Plano Diretor Estratégico de 2002. São descritos os objetivos da política de desenvolvimento urbano ambiental para as diversas regiões do município, podendo-se citar como exemplos importantes a preservação da Serra da Cantareira e a mata remanescente próxima por meio de instrumentos de restrição aos usos urbanos (Região Norte); a proteção de nascentes da bacia do Aricanduva e a recuperação de áreas degradadas por extração e exploração mineral (Região Leste) e o saneamento ambiental com proteção de recursos naturais e a preservação e valorização da paisagem local constituída pelas represas Billings e Guarapiranga (Região Sul).

E a Parte III deste Plano trata da disciplina do uso e ocupação do solo, das atividades de urbanização e do parcelamento do solo no território do Município de São Paulo, nos termos da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 - Plano Diretor Estratégico. Esta Parte abordou, portanto, a questão urbanística, sendo descritos seus



objetivos, a conceituação e as estratégias de controle e apresentados os usos e ocupações permitidos nas duas Macrozonas do município, descritas e delimitadas no Plano Diretor Estratégico.

### **5.11 A revisão do Plano Diretor em 2007/2009**

Em outubro de 2007, o Prefeito Municipal Gilberto Kassab encaminhou para a Câmara Municipal um projeto de lei dispondo sobre a revisão do Plano Diretor Estratégico e a revogação da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, bem como dos artigos 1º ao 47º da Parte I da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.

Esta revisão trouxe aprimoramentos nas áreas de transporte, trânsito, meio ambiente e urbanismo. Dos instrumentos de política urbana, buscou-se aperfeiçoar a legislação referente às Operações Urbanas Consorciadas e às Áreas de Intervenção Urbana, sendo proposto ainda um novo instrumento: o Reajuste Fundiário.

Referente à Política Ambiental esta proposta de mudanças no Plano Diretor contemplou melhorias como a introdução do conceito de mitigação em mudanças climáticas, o controle de emissão de gases que produzem o efeito estufa e incluiu ainda o conceito de Compensação por Serviço Ambiental - CSA.

Este projeto foi debatido, inclusive com a participação da população da cidade através de audiências públicas realizadas em todas as Subprefeituras no ano de 2009, mas enfrentou resistências por diversos setores da sociedade civil e não chegou a ser votado naquela Casa. Desta forma, permaneceu em vigor no município os Planos aprovados em 2002 (Lei Municipal nº 13.430) e a sua complementação em 2004 (Lei Municipal nº 13.885) até serem revogados por um novo Plano a ser aprovado pelo Parlamento Paulistano (SALVADORI FILHO, 2011).

### **5.12 Considerações finais**

Evidentemente os planos descritos não resolveram os problemas cruciais do município como a degradação ambiental, a falta de moradia digna, as deficiências no saneamento básico, a falta de transporte público adequado, as enchentes e muitos outros que agravam a desigualdade social conhecida desde muito tempo. E ao longo dos anos estes problemas foram se acentuando, pois a cidade que em 1900 tinha uma população menor que 250 mil habitantes atingiu o expressivo número de 11.253.503 habitantes no censo demográfico realizado em 2010 pelo IBGE (fonte: <http://www.capital.sp.gov.br>).

Conforme cita Antonucci (2002b), na cidade de São Paulo a deterioração urbana é visível no comprometimento ambiental consequente da ocupação do solo, diante de uma legislação urbana excludente, que leva à erosão e deslizamentos de encostas e consequente assoreamento de córregos e rios, que aumentam as possibilidades de enchentes. Por outro lado a ocupação urbana de áreas de proteção dos



mananciais e o lançamento de esgotos sem tratamento adequado levam à poluição das águas e ao mesmo tempo, a falta de um sistema de transportes adequado e as longas distâncias percorridas com veículos entre a moradia e o local de trabalho resultam na poluição do ar atmosférico.

E Antonucci (2002b) prossegue considerando que o zoneamento vigente em São Paulo encarece os preços dos terrenos e faz com que a população empobrecida procure a periferia carente de infraestrutura para construção de suas moradias. E por outro lado, para estar próxima ao local de trabalho existe também a busca de soluções como cortiços degradantes ou favelas, as quais frequentemente se localizam nas margens de córregos ou rios ou ainda, em encostas íngremes, gerando a possibilidade de desastres sociais e ambientais.

E é importante lembrar que estes problemas são agravados nas ocasiões de aquecimento do setor da construção civil e do crescimento do setor imobiliário, bem como com a concessão de créditos de financiamento para a construção de moradias.

Conclui-se, portanto que estão fortemente interligados os problemas ambientais com o uso e ocupação do solo e com as condições de vida da população. A este respeito também é importante citar Police Neto et al. (2011) que consideram que as desigualdades sociais e os desequilíbrios ambientais são os principais problemas urbanos do município, que se não forem contidos e revertidos impedirão São Paulo de continuar a ser a mais importante cidade da América do Sul, sendo colocado em risco seu dinamismo socioeconômico. A cidade passa, em síntese, por uma crise estrutural demonstrada pelo crescimento de seus grandes problemas sociais e ambientais, que evoluem mais depressa do que as soluções, podendo tornar a cidade econômica, social e ambientalmente insustentável.

Segundo Bonduki (2011) a questão básica que precisa ser enfrentada é como reverter o atual modelo de crescimento da megametrópole, baseado na expansão horizontal periférica (de baixa renda) ou dispersa (de média ou alta renda); na verticalização de baixa densidade populacional na área consolidada; no uso intensivo do automóvel; no afastamento entre o emprego e a moradia; na produção exagerada de lixo; na deterioração das zonas mais antigas e de interesse histórico e na ocupação e na destruição das áreas de proteção ambiental. Encontrar um caminho que interrompa esse processo e que, gradativamente, possa ser substituído por um novo modelo de desenvolvimento urbano que maximize as potencialidades de macrometrópole e, ao mesmo tempo, minimize os gravíssimos impactos socioambientais que hoje tendem a inviabilizar o futuro da cidade é o grande desafio.

O mesmo autor considera que o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2002 apontou um caminho possível, embora tenha limitações, pois foi resultado de uma ampla negociação com diferentes setores sociais, cujos interesses nem sempre permitem alterações significativas no modelo urbano predominante. Mas ele é um dos

mais avançados planos diretores implantados no Brasil no recente ciclo de planejamento marcado pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade em 2001, regidos pelos princípios da função social da propriedade, direito a habitação, planejamento participativo e recuperação social da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos.

E finalizando é importante citar uma definição apresentada por Souza (2010) segundo a qual um plano diretor:

*...consiste no plano de ordenação do território urbano, sendo instrumento de planejamento dos mais importantes, pois é justamente através dele que uma cidade projeta-se para o futuro, vale dizer, é o plano diretor que ditará o destino dos municípios. Constitui, portanto, uma direção a ser observada pelos municípios, buscando resguardar, na medida do possível, o bem-estar e a qualidade de vida da população, atendendo as vocações de cada cidade (p.1)*

Pela definição acima, é possível uma reflexão de que se o município possui graves problemas ambientais isto se deve às ações do passado (e também do presente, conforme o local) e a eliminação dos mesmos somente será possível no futuro, caso existir o seu enfrentamento com um elenco de medidas planejadas e adequadas contidas em um instrumento fundamental que é denominado Plano Diretor. Em outras palavras, este contém, portanto, um rumo a ser seguido para as soluções dos graves problemas do município e a projeção de um futuro melhor para seus habitantes e para o meio ambiente.

## Conclusão

O presente artigo abordou as preocupações com o meio ambiente e as políticas ambientais propostas ou implantadas através dos planos diretores ou urbanísticos elaborados no município de São Paulo, desde o Plano de Avenidas em 1930 até os Planos Diretor e Regional dos anos de 2002/2004. Abrangeu, portanto, um período significativo do século XX, vindo até o início do presente século e atravessando acontecimentos históricos importantes da vida política do país, do Estado de São Paulo e também do próprio município. Conforme relatado neste texto alguns destes acontecimentos tiveram influência, de forma direta ou indireta, e ainda, positivamente ou não, na construção e na aprovação de alguns dos planos diretores.

O período abordado também coincide com uma época importante da evolução do movimento ambientalista no Brasil e no mundo, e entende-se que isto também causou

alguma influência nas elaborações dos planos. Considera-se que o crescimento deste movimento e também a implantação da legislação ambiental no país trouxe uma maior preocupação com questões como a poluição dos córregos e rios, a poluição do ar e a devastação das matas e florestas do município, que passaram a ser incluídas nos planos.

Algumas propostas de cunho predominantemente urbanístico contidas nos planos diretores resultaram em consequências benéficas ou não para o meio ambiente, podendo-se citar como exemplo desfavorável o expansionismo proposto no Plano de Avenidas de 1930, que resultou na ocupação de áreas da periferia da cidade em razão do modelo radioconcêntrico de sistema viário do Plano. Em consequência deste expansionismo, houve a ocupação das áreas que hoje são definidas como de preservação ambiental, o que ajudou a configurar a cidade atual, com loteamentos longínquos, dispersos e sem infraestrutura e com o inevitável comprometimento da qualidade da água dos mananciais próximos.

Verificou-se que houve, ao longo dos anos, uma nítida preocupação e uma abordagem mais ampla da temática ambiental nos planos e isto pode ser constatado, por exemplo, na observação dos textos legais dos três planos votados e aprovados na Câmara Municipal. O primeiro plano aprovado que foi o PDDI de 1971 apresentou, ainda que timidamente, preocupações com relação à poluição da água e do ar e com os níveis de som e ruído, além de abordar também o Sistema de Áreas Verdes no município. Naquele Plano foi citado ainda que seriam estabelecidas normas para os processos e dispositivos de tratamento de resíduos e da medição da poluição da água e do ar e dos níveis de intensidade de som.

Uma abordagem mais ampla pode ser verificada no Plano-Diretor de 1988 no qual são descritos objetivos e diretrizes gerais da estrutura urbana, sendo que sobre o meio ambiente são abordados objetivos como a preservação dos recursos naturais e do patrimônio ambiental do município. Além disso é citado o objetivo de preservação dos espaços naturais e construídos considerados patrimônio histórico-cultural e dos sítios consagrados como referências urbanas e ainda consta o objetivo de melhorar os padrões de qualidade ambiental.

E no Plano Diretor Estratégico de 2002 a abordagem sobre o tema ambiental foi maior e mais significativa do que nos planos anteriores. Foram descritos os objetivos, as diretrizes e as ações estratégicas da Política Ambiental, e também os objetivos, as diretrizes e as ações estratégicas relativas às políticas de áreas verdes, de recursos hídricos, dos serviços de saneamento básico, do sistema de drenagem urbana, da coleta e destinação dos resíduos sólidos e da energia e iluminação pública.

E a cidade foi crescendo acumulando contrastes. Possui pujança e desenvolvimento econômico, mas também uma pobreza significativa em sua periferia; possui hospitais altamente equipados e especializados, mas também dificuldades no atendimento à saúde de sua população mais desfavorecida e possui ótimas universidades,

mas também uma carência de oferta de educação e lazer aos seus habitantes. E esta população mais carente sofre ainda mais com as enchentes que ocorrem nos períodos chuvosos trazendo as doenças para dentro de suas moradias, sofre com a falta de infraestrutura adequada em seus bairros e sofre também com a poluição do ar atmosférico causada pelo trânsito caótico desta cidade.

Estes são alguns dos problemas relacionados com a qualidade de vida dos paulistanos e que somente poderão ser enfrentados com a elaboração de um novo Plano Diretor, o qual se espera que seja democraticamente debatido com a população deste município, através de audiências públicas, antes de sua votação no Parlamento.

Espera-se também que este novo plano tenha uma abrangência com dispositivos para combater a desigualdade social e a degradação ambiental no município. Que as medidas propostas favoreçam a oferta de moradia digna, a melhoria no transporte público, o incentivo ao trabalho próximo da moradia, a implantação e a conservação de áreas verdes, a redução do lixo e a sua reciclagem, a economia e o reuso da água, a acessibilidade de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida em edificações e logradouros públicos, a preservação de áreas de proteção ambiental e outras que melhorem a qualidade de vida dos paulistanos e preservem o meio ambiente urbano.

## Referências Bibliográficas

ACKEL, Luiz; CAMPOS, Candido Malta. Antecedentes: a modernização de São Paulo. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar** – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002. p. 13-31.

ACKEL, Luiz; CAMPOS, Candido Malta. Freire e Bouvard: a cidade europeia. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar** – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002. p. 33-53.

ANTONUCCI, Denise. O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar** – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002b. p. 161-175.

ANTONUCCI, Denise. SAGMACS: o estudo que fez escola. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar** – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002a. p. 95-107.

BONDUKI, Nabil Georges. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. In: **Estudos Avançados**. v. 25, n. 71, São Paulo: jan./abr.2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 29 abr. 2012.

BRAGA Benedito et al. **Introdução à Engenharia Ambiental** – O desafio do desenvolvimento sustentável. 2.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

BRANCO, Samuel Murgel. **Ecologia da cidade**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2003.

CAMPOS, Candido Malta. PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento: a questão imobiliária. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar** – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002. p. 121-133.

CAMPOS, Candido Malta; SOMEKH, Nadia. Considerações finais. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar** – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002. p.185-189.

\_\_\_\_\_. Plano de Avenidas: o diagrama que se impôs. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar** – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002. p. 55-71.

CAMPOS, Candido Malta; SOMEKH, Nadia. Relatório Moses: a emergência da metrópole. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar** – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002. p. 83-93.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - Rio +20, jun. 2012, Rio de Janeiro. **Objetivos e temas**. Disponível em: < <http://www.rio20.info/2012>>. Acesso em: 02 jun. 2012.

CYMBALISTA, Renato. Urbanização. In: Instituto Socioambiental. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: 2007. p. 380-390.

FARIA, Antonio Augusto da Costa. **A Light e a utilização dos recursos hídricos da Bacia do Alto Tietê para a geração de energia elétrica**. Notas Ambientais nº 24, 2000.

HERNANDEZ, Alexandre Lopez. Introdução ao conceito de desenvolvimento sustentável. In: Fujihara, Marco Antonio; Giachini Lopes, Fernando (organizadores). **Sustentabilidade e mudanças climáticas** – guia para o amanhã. São Paulo: Senac, 2009. p.17-20.

KEELER, Marian; BURKE, Bill. **Fundamentos de projeto de edificações sustentáveis**. Tradução técnica de Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2010.

LEITÃO, Sergio. Conferências internacionais. In: Instituto Socioambiental. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: 2007. p. 496-497.

MAGLIO, Ivan Carlos. **A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do Município de São Paulo: 1971 – 2004**. Tese (Doutorado). Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

MARTINS, José Pedro Soares. **Terra Cantata – Uma história da sustentabilidade**. Campinas: Komedi, 2007.

MEDAUAR, Odete (org.) **Coletânea de Legislação Ambiental – Constituição Federal**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILLER Jr., G. Tyler. **Ciência Ambiental**. Tradução de All Tasks. Revisão técnica de Wellington Braz Carvalho Delitti. 11. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MOON, Peter. 7 bilhões de consumidores, 1 planeta. In: **Revista Época**, São Paulo, n. 681, p. 87-113, 6 jun.2011.

PASTERNAK, Suzana; LEME, Maria Cristina da Silva. De vila a metrópole. In: SALDIVA, Paulo et al. **Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles**. São Paulo: ExLibris Comunicação Integrada, 2010. p. 22-45.

PILAGALLO, Oscar; DIWAN, Pietra. **Obras e Construções – marcos do desenvolvimento**. Coleção Folha Fotos antigas do Brasil. v. 15. São Paulo: Folha de São Paulo, 2012.

POLICE NETO, José. (org.) et al. **Lições da cidade**. Questionamentos e desafios do desenvolvimento urbano na cidade de São Paulo. São Paulo: Cia. dos Livros, 2011.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo**. Folha Explica. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2012.

SAES, F.A.M. Café, indústria e eletricidade em São Paulo. In: **História & Energia: a chegada da Light**. São Paulo: Patrimônio Histórico/Eletropaulo, 1986.

SALDIVA, Paulo. O homem e o meio ambiente urbano. In: SALDIVA, Paulo et al. **Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles**. São Paulo: ExLibris Comunicação Integrada, 2010. p.16-21.

SALVADORI FILHO, Fausto. Os rumos do Plano Diretor. In: **Revista do Parlamento Paulistano**, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 57-67. dez. 2011.

SÃO PAULO (município). **Lei Municipal nº 7.688**, de 30 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI –SP, e dá outras providências.

SÃO PAULO (município). **Lei Municipal nº 7.805**, de 01 de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências.

SÃO PAULO (município). **Lei Municipal nº 10.676**, de 07 de novembro de 1988. Aprova o Plano-Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências.

SÃO PAULO (município). **Lei Municipal nº 13.430**, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

SÃO PAULO (município). **Lei Municipal nº 13.885**, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do município de São Paulo.

SÃO PAULO (município). SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo (organização). **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – 2002 – 2012**. São Paulo: Senac, 2004.

SÃO PAULO (município). SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **História Demográfica do Município de São Paulo**. Disponível em: <[http://www.smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico\\_demografico](http://www.smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico)>. Acesso em: 14 mai. 2012.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. Do PD-85 ao PD-88: inovação, democracia e crise. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Mackpesquisa, 2002. p. 147-159.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. O Super-plano: PUB – Plano Urbanístico Básico. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (organizadores). **A cidade que não pode parar – Planos urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Mackpesquisa, 2002. p. 109-119.

SOUZA, Demétrius Coelho. **O Meio Ambiente das Cidades**. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

VALLE, Raul Silva Telles do. Legislação brasileira. In: Instituto Socioambiental. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: 2007. p. 481-487.

WILHEIM, Jorge. A elaboração de um novo plano para todos. In: SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – 2002 – 2012**. São Paulo: Senac, 2004. p. 11.

# O Plano Municipal de Educação: Aspectos Jurídicos, Administrativos e de Políticas Públicas

Edinei Arakaki Guskuma<sup>1</sup>

## 1. Introdução

A participação popular na gestão pública vem ganhando força nos últimos anos por meio de institutos que permitem que a sociedade influencie os rumos da Administração Pública, tais como o orçamento participativo, o processo de elaboração do plano diretor ou a gestão democrática das escolas.

A importância da sociedade no Estado é inegável, principalmente se considerarmos que o povo possui o pleno poder da soberania, escolhendo, por meio de um sistema eleitoral democrático, os seus representantes que irão definir como se dará a administração do Estado.

Nesse artigo serão identificados os marcos legais que embasam juridicamente a constituição do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo<sup>2</sup> (PME), a sua caracterização como plano estratégico de Estado e como política pública regulatória e constitutiva, o seu processo de construção liderado pela Secretaria Municipal de Educação e finalmente a participação popular e o ciclo de políticas públicas.

A construção de uma política de Estado deve se pautar pelo consenso entre os vários atores sociais a fim de que ela se torne perene e ultrapasse o mandato político de vários governos. O PME se constitui em uma política pública que orientará o planejamento do sistema de educação do município de São Paulo pelo período de dez anos.

Por se tratar de uma política pública municipal de longo prazo, a sociedade deve reconhecer o PME como o Plano Estratégico do Estado para a educação, sendo, portanto, de vital importância que ocorra a participação popular na sua elaboração, de forma a se obter um efetivo envolvimento quando da sua implementação, facilitando o atingimento das metas ali estipuladas.

---

<sup>1</sup> O autor é consultor técnico legislativo em Administração da Câmara Municipal de São Paulo. Graduado em Administração pela USP e especialista em Gestão Pública pela PUCAMP.

<sup>2</sup> No momento em que este artigo foi finalizado, o PME, projeto de lei nº 415/2012, ainda estava tramitando na Câmara Municipal de São Paulo.



## 2. O Plano Municipal de Educação

### 2.1 Marcos Legais

O Plano Municipal de Educação (PME) da cidade de São Paulo tem como fundamentação legal para a sua existência a imposição constitucional<sup>3</sup> que estabelece a criação do Plano Nacional de Educação (PNE), sendo, portanto, primordial que se sejam apresentados os marcos legais do PNE, uma vez que os planos das demais esferas de governo devem estar alinhados com o disposto nesse instrumento, o que nos leva a transcrever o artigo 214 da Constituição Federal de 1988:

*Artigo 214 - A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (grifo nosso).*

O PNE<sup>4</sup> visa articular um sistema nacional de educação por meio de diretrizes, metas, objetivos e estratégias de implementação que envolva todos os entes federativos, que devem, por sua vez, construir seus próprios sistemas educacionais através de planos locais, sejam estaduais ou municipais.

*Sendo o PNE um traçado de metas para o conjunto da Nação, tornou-se necessária a elaboração de planos estaduais e municipais, adequados às necessidades e especificidades locais. O Plano Nacional de Educação reafirma a importância do local frente ao global, coloca a esfera municipal como elemento de divulgação do Plano e da construção de uma educação de qualidade e equitativa. (PAIVA, 2010, p.59)*

<sup>3</sup> “O Estado tem função explícita de planejamento. O planejamento governamental, portanto, além de um instrumento da ação pública, deve ser entendido como uma imposição constitucional.” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.10)

<sup>4</sup> “Entre as razões para a elaboração do PNE, figurava a premência de haver um plano de Estado, ou seja, um projeto de educação que tivesse duração e vigência independentes dos governos no poder, garantindo a continuidade das políticas públicas para a educação.” (LIBÂNEO, 2012, p.181)

O Estado de São Paulo foi contemplado com um marco legal, qual seja, a Constituição Estadual, que determinava a elaboração do Plano Estadual de Educação, e faz, também, referência ao Plano Municipal de Educação (PME), conforme artigo 241 do citado instrumento legal abaixo transcrito:

*Artigo 241 - O Plano Estadual de Educação, estabelecido em lei, é de responsabilidade do Poder Público Estadual, tendo sua elaboração coordenada pelo Executivo, consultados os órgãos descentralizados do Sistema Estadual de Ensino, a comunidade educacional, e considerados os diagnósticos e necessidades apontados nos **Planos Municipais de Educação**.*

Finalmente o município de São Paulo fez constar da sua Lei Orgânica a forma como o seu Plano Municipal de Educação deveria ser elaborado, ressaltando o seu caráter consultivo na sua formulação e a necessidade de ser adequado às mais diferentes regiões da cidade, conforme transcrito abaixo:

*Art. 200 - A educação ministrada com base nos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica, e inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade, será responsabilidade do Município de São Paulo, que a organizará como sistema destinado à universalização do ensino fundamental e da educação infantil.*

*§ 3º - O Plano Municipal de Educação previsto no art. 241 da Constituição Estadual será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, com **consultas a:** órgãos descentralizados de gestão do sistema municipal de ensino, comunidade educacional, organismos representativos de defesa de direitos de cidadania, em específico, da educação, de educadores e da criança e do adolescente e deverá considerar as necessidades das diferentes regiões do Município.*

*§ 4º - O Plano Municipal de Educação atenderá ao disposto na Lei Federal nº 9.394/96 e será complementado por um programa de educação inclusiva cujo custeio utilizará recursos que excedam ao mínimo estabelecido no artigo 212, § 4º, da Constituição Federal. (grifos nossos)*

Do artigo acima mencionado nota-se que as audiências públicas, debates, seminários ou qualquer outro evento a ser organizado pelo Poder Executivo com o objetivo de subsidiar a construção do PME deverá contar com a participação dos seguintes atores sociais:

- Órgãos descentralizados de gestão do sistema municipal de ensino (basicamente as Delegacias Regionais de Ensino)

- Comunidade Educacional (Associação de Pais e Mestres, Organizações Não Governamentais, Fundações, entre outros)

- Organismos Representativos de defesa de direitos de cidadania, em específico, da educação, de educadores e da criança e do adolescente (Sindicatos, Associações, entre outros)

Além disso, a Lei Orgânica determina que o PME considere as especificidades das diferentes regiões da cidade, ou seja, o plano deve estar adequado e contemplar a multiplicidade de realidades existentes de forma a atender as necessidades educacionais da cidade como um todo e não apenas a algumas demandas pontuais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996) estabelece que os planos de educação das diversas esferas de governo devem ser integrados de forma a constituir um conjunto de diretrizes gerais que orientem o sistema educacional brasileiro nas suas mais diversas modalidades. A seguir transcrevemos os artigos 8º, 9º, 10º e 11º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação que fundamentam a citada integração entre os planos nacional, estadual e municipal de educação:

*Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.*

*§ 1º Caberá à União a coordenação da **política nacional de educação**, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.*

*Art. 9º A União incumbir-se-á de:*

*I - elaborar o **plano nacional de educação**, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

*Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:*

*III - elaborar e executar políticas e **planos educacionais**, em consonância com as diretrizes e **planos nacionais de educação**, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;*

*Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:*

*I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às **políticas e planos educacionais da União e dos Estados**; (grifos nossos)*

Os dispositivos legais listados anteriormente demonstram que o PNE “[...] pressupõe a construção de planos estaduais e municipais, adequados às necessidades e especificidades locais.” (PAIVA, 2010, p.47)

O último marco legal importante a ser ressaltado diz respeito às competências do Conselho Municipal de Educação na elaboração do PME, sendo positivado na Lei Estadual nº 9.143, de 1995, como uma de suas competências básicas, a atribuição de colaborar com o Poder Público Municipal na construção do PME, conforme transcrito abaixo:

*Artigo 4º - São atribuições básicas dos Conselhos Municipais de Educação:*

*I - fixar diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino ou para o conjunto das escolas municipais;*

*II - colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação; (grifo nosso)*

O Conselho Municipal de Educação constitui-se no principal órgão representativo da institucionalização da participação popular nas políticas públicas de educação, mais especificamente quando da formulação e elaboração do PME, uma vez que em sua composição é obrigatória a presença de três membros representando a comunidade, conforme disposto no Decreto Municipal nº 33.892 de 1993 no seu artigo 2º abaixo citado:

*Art. 2º - O Conselho Municipal de Educação será constituído de 9 (nove) membros, nomeados pelo Prefeito, observados os seguintes critérios de representatividade:*

*I - 3 (três) membros representando o Poder Público, de livre escolha do Executivo Municipal, dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação;*

*II - 3 (três) membros representando o magistério, indicados pela Secretaria Municipal de Educação;*

*III - 3 (três) membros representando a comunidade, indicado por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade. (grifo nosso)*

Os marcos legais que institucionalizaram o Conselho Municipal de Educação e garantiram a participação popular na sua composição não foram capazes de resguardar um equilíbrio de poder entre os interesses do Estado e da sociedade dentro do próprio Conselho, sendo relevante notar que dois terços dos seus membros são indicados pelo Poder Público, possuindo, portanto, ampla maioria nas deliberações.

Piletti e Rossato (2010) ressaltam algumas características dos sistemas de ensino municipais, que devem, além de atender as necessidades específicas da cidade, também integrar os planos educacionais elaborados nas outras esferas de governo:

*A principal característica dos sistemas municipais de ensino é que devem encontrar modos de colaboração com os estados e a União para universalizar o ensino obrigatório. Prioritariamente, suas áreas de atuação são o ensino fundamental e a educação infantil. E eles devem procurar integrar-se ao sistema estadual de ensino, ou compor com ele um sistema único de educação básica. (PILETTI; ROSSATO, 2010, p.44)*

Foram elencados diversos marcos jurídicos que fundamentam a elaboração dos planos educacionais nas três esferas de governo, o que comprova a importância dada pelo legislador a esse instrumento norteador das ações a serem tomadas na área de educação. Esse amplo leque de dispositivos legais fundamenta a elaboração do Plano Municipal de Educação cuja participação popular na sua construção é garantida pela Lei Orgânica da cidade de São Paulo, tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no âmbito do Poder Legislativo.

## **2.2 O PME visto como Planejamento Estratégico da Administração Pública**

Carlos Matus ensina que “[...] planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar dada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos.” (HUERTAS, 1996, p.12)

Segundo Paiva (2010, p.49) “[...] a ideia de planejar a educação emerge com a percepção de que o projeto de educação tem relação com o projeto de sociedade, sendo essa percepção parte do processo da modernidade.”

Bruel (2010, p.44) destaca três níveis de planejamento da ação educativa, quais sejam, a educacional, a escolar e a de ensino. Segundo a autora citada (2010, p.44) o “[...] primeiro nível refere-se às políticas públicas – à ação do poder público nas esferas federal, estadual ou municipal, destinada ao conjunto de escolas e instituições que compõem os sistemas e redes de ensino [...]”. O segundo nível, conforme apontado pela mesma autora, diz respeito ao planejamento interno das instituições escolares, tais como o seu projeto político-pedagógico, regimento interno, organização do currículo, entre outros. Já o terceiro nível de planejamento de ensino “[...] refere-se ao trabalho didático-pedagógico realizado nos diferentes espaços organizados para a aprendizagem do conhecimento, do saber escolar [...]”, tais como o planejamento das disciplinas, aulas e atividades que constituem o currículo escolar.

O PNE e o PME se encaixam no primeiro nível de planejamento abordado por Bruel, por se tratar de planos de educação que materializam as políticas públicas educacionais pretendidas pelos governos para um horizonte de dez anos.

A União elaborou o seu planejamento para a educação por meio do Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, com uma vigência de dez anos, e que

atualmente, com a finalização desse prazo, está com a sua eficácia comprometida. Um novo texto para o PNE se encontra em fase de construção no Congresso Nacional e um dos maiores pontos<sup>5</sup> de discussão na sua elaboração se refere ao item relativo ao montante de recursos orçamentários a serem transferidos para a área de educação.

*Com alcance de dez anos, o PNE oferece à educação nacional um conjunto de diretrizes e metas balizadoras das políticas educacionais do país. Ou seja, não é um roteiro, e, sim, uma lei e um instrumento de políticas, diretrizes, ações e metas para nortear toda a sociedade brasileira na condução de ações educativas prioritárias. (CARNEIRO, 2010, p.121)*

O planejamento é uma atividade vital para qualquer organização e não seria diferente para o setor público que adota instrumentos gerenciais da administração empresarial, conforme aponta Bergue (2011, p.31) ao comentar que as organizações públicas diferem em termos de finalidade mas assemelham-se às organizações do setor privado em termos de fundamentos dos seus sistemas de gestão.

Lacombe (2006, p.162) e Chiavenato (2004, p.194) conceituam o planejamento como o processo de estabelecimento de objetivos, ou resultados esperados, e dos cursos de ação que direcionem as atividades para determinada finalidade almejada a fim de que sejam atingidas as metas propostas.

O planejamento no âmbito governamental segue, na sua essência, a conceituação teórica utilizada para qualquer tipo de organização, mas se diferencia nas suas finalidades almejadas, quais sejam, a instrumentalização de ações públicas visando o bem estar social, objetivos esses que caracterizam um Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)<sup>6</sup>:

*O papel do Estado, como indutor do desenvolvimento econômico, tendo como propósito a promoção do bem comum, determina o emprego do planejamento de forma a possibilitar a formulação de programas para prever e, em consequência, aparelhar-se para atender às futuras necessidades do país. O planejamento apresenta-se, assim, como um*

---

<sup>5</sup> O percentual do PIB a ser destinado para a educação foi objeto de várias discussões durante a tramitação do PNE, enquanto o Governo defendia 8% do PIB a Câmara havia aprovado 10%. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,-camara-aprova-plano-nacional-de-educacao-com-destinacao-de-10-do-pib,891996,0.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2013.

<sup>6</sup> “O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) é um sistema de proteção social [...] Configura-se como um campo de escolhas e de solução de conflitos para decidir sobre a distribuição dos frutos do trabalho social e o acesso de camadas expressivas da população à proteção contra os riscos inerentes à vida em sociedade (como invalidez, exclusão, doença, desemprego involuntário)” (RODRIGUES, 2010, p.63)

*processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária. O planejamento está baseado nos seguintes elementos: recursos disponíveis, natureza e importância das operações em curso e possibilidades futuras. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.8)*

O PME seria o resultado de um planejamento que define os recursos necessários, as ações sugeridas e as metas a serem atingidas, sempre estando integrado ao PNE e a um eventual Plano Estadual de Educação, demonstrando alinhamento à finalidade de um plano que Chiavenato (2004, p.192) diz servir “[...] para integrar os vários objetivos a serem alcançados em um esquema organizacional que proporciona coordenação e integração.”

Dentro dos três níveis de planejamento existentes (estratégico, tático e operacional) o PME decenal pode ser considerado um plano estratégico uma vez que é orientado para um futuro a longo prazo (dez anos), definindo macro diretrizes para o sistema como um todo.

Maximiano (2006, p.329) aponta que a “[...] estratégia é a seleção dos meios para realizar objetivos [...]”, sendo que o planejamento estratégico diz respeito ao processo de elaboração dessa estratégia para que se possa atingir as metas selecionadas pelos tomadores de decisão.

O planejamento estratégico ao planejar sistemicamente as metas de longo prazo e os meios disponíveis para alcançá-las (LACOMBE, 2006, p.163) faz com que os elementos estruturais sejam pensados de forma a coordenar todo um sistema, no caso, o sistema de educação da cidade de São Paulo por meio do PME cujas metas devam ser atingidas em um prazo de dez anos.

O PME, hoje materializado sob a forma do Projeto de Lei nº 415/12 atualmente em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo, estabelece vinte e duas metas a serem atingidas no prazo de dez anos, assim como elenca as estratégias escolhidas para atingir os objetivos propostos. Tais estratégias indicam os meios que a Administração Pública irá dispor para alcançar as metas estipuladas, o que comprova o caráter estratégico do planejamento conforme o embasamento teórico anteriormente citado.

### **2.3 A construção do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo**

O Plano Nacional de Educação foi instituído pela Lei nº 10.172, de 2001 e dispunha que os Municípios deveriam elaborar seus planos decenais correspondentes, conforme exposto no seguinte artigo abaixo transcrito:

*Art. 2 - A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.*

Desde 2001, quando foi promulgado o PNE, o município de São Paulo deveria elaborar o seu PME em conformidade com as diretrizes e metas propostas pelo plano nacional, mas somente o fez em 2008, quando atendeu a históricas reivindicações de organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais e fóruns de educação que solicitavam a construção de um processo democrático e participativo de discussão e elaboração de um PME. (SÃO PAULO, 2010c)

A importância de um PME para a cidade de São Paulo se tornou mais urgente na medida em que ocorria a municipalização da educação entre o final dos anos 90 e o início dos anos 2000, período esse em que o processo de descentralização do ensino se consolidou nos municípios brasileiros.

*[...] efeito da descentralização do sistema educacional público que ocorreu no Brasil na década passada, como resultado de várias mudanças de legislação que incentivaram os municípios a investir na educação fundamental. Esse processo se deu de várias formas: aumento do número de alunos que frequentam as escolas preexistentes, a construção de novas escolas e a migração de escolas anteriormente sob o controle do estado para a gestão municipal. (LEME et al, 2009, p.277)*

O aumento da responsabilidade municipal na educação demandava melhores instrumentos de planejamento, que deveriam resultar em planos de Estado, e não de governo, para que não ocorresse a descontinuidade das políticas públicas após o término do mandato político dos governantes.

O primeiro passo para elaboração do PME foi dada pela Secretaria Municipal de Educação com a Portaria nº 3.169, de 2008 que visava constituir a Comissão Organizadora do Processo de Construção do Plano Municipal de Educação, dando-lhe a competência para coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento do processo de construção do PME, de forma que ele seja o mais amplo, plural e democrático possível.

A participação social na elaboração do plano foi garantida a partir dessa portaria que determinava que a composição da Comissão Organizadora abrangesse seis segmentos sociais, a saber, o Poder Público, Sindicatos, Movimentos Sociais e Redes da Sociedade Civil, Entidades Empresariais, Estudantes e Juventude e as Universidades, todos sob a coordenação do Secretário Municipal de Educação ou representante designado para este fim.

Seguindo a linha democrática de gestão participativa, a SME emitiu a Portaria nº 3.992, de 2009 que definiu a composição efetiva da Comissão Executiva do Processo de Construção do Plano Municipal de Educação com base nos critérios de representação definidos para a Comissão Organizadora, totalizando 26 representações dos mais variados segmentos envolvidos com a temática. A criação da Comissão



Executiva teve como finalidade a elaboração de propostas para o desenvolvimento do processo de construção participativa do plano.

*Pretende-se que os Planos Municipais de Educação sejam forjados como Planos de Educação para a cidade e, dessa forma, não se restrinjam somente à rede municipal de educação. Para isso, é fundamental o envolvimento do conjunto das redes municipal, estadual, federal e do atendimento privado disponível na cidade. Nesse sentido, sua construção representa um desafio de colaboração entre os três entes federados (Município, Estado e União) e de mobilização dos diferentes setores da sociedade civil. (SÃO PAULO, 2009, p.8)*

A partir da criação dos grupos que efetivamente iriam coordenar o processo de elaboração do plano foi definido que o mesmo seria desenvolvido em quatro etapas. Toda a descrição desse processo a seguir foi baseada nos documentos “Processo de Construção Participativa do Plano de Educação da Cidade de São Paulo” e “Plano de Educação da Cidade de São Paulo: proposta discutida e aprovada na Cidade de São Paulo”, ambas elaboradas pela Comissão Organizadora em outubro de 2009 e dezembro de 2010 respectivamente.

A primeira etapa do processo de construção do PME foi local, envolvendo plenárias nas escolas e comunidades regionais em que discussões internas identificaram as necessidades locais relacionadas a temas pertinentes à agenda educacional, o que ocasionou a participação de aproximadamente dez mil pessoas. A segunda fase foi desenvolvida por meio de 31 reuniões setoriais nas Subprefeituras e através da realização de Encontros Temáticos que discutiram propostas geradas nas sistematizações anteriores.

A última etapa do processo consistia na realização da Conferência de Educação da Cidade de São Paulo, tendo como referência para as discussões o documento resultante da sistematização de todas as propostas geradas nas fases anteriores. Tal material foi discutido, aprimorado e aprovado pela plenária e resultou em um texto base para a elaboração do Plano de Educação da Cidade de São Paulo que seria encaminhado à Câmara Municipal para ser convertido em lei.

*As Conferências são instâncias deliberativas em que a sociedade como um todo, de forma organizada e precedida por etapas anteriores de debate, delibera sobre propostas, planos e políticas públicas. É nesse contexto democrático de colaboração e discussão da educação e do pacto federativo, que a educação básica e a educação superior têm sido discutidas, pensadas, planejadas, descentralizadas e permanentemente reorganizadas. (SÃO PAULO, 2009)*

Como pode se notar, todo o processo de construção do plano foi pautado pela participação popular, fortalecendo o exercício democrático de todos os envolvidos na área de educação, sendo estimado em 20.942 pessoas o total de participantes no processo, gerando a proporção de 1 participante para cada 498 habitantes da cidade de São Paulo. (SÃO PAULO, 2009)

O trabalho de sistematização das propostas foi desempenhado pela Secretaria Municipal de Educação e pela Subcomissão de Sistematização do Plano Municipal de Educação, tendo como base de dados as propostas geradas nas etapas do processo anteriores à Conferência Municipal, totalizando 5.919 propostas digitalizadas e agrupadas em temas afins. Todas as propostas foram discutidas na Conferência e as aprovadas se tornaram o eixo norteador para a construção do texto do Projeto de Lei nº 415, de 2012 que dispõe sobre o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo.

O processo de construção do PME junto ao Poder Executivo foi, de forma geral, democrático e contou com a efetiva participação popular dos interessados na agenda educacional, porém, esse fato não garantiu que as propostas discutidas e acordadas fossem efetivamente incluídas no projeto de lei do PME que foi enviado para a Câmara Municipal de São Paulo em 2012. Cabia ao Poder Executivo a decisão final sobre o teor do plano, apesar de todo o processo de elaboração e discussão das propostas ter sido feito de maneira democrática e com a participação popular de vários segmentos da sociedade.

### 3. A Política Pública e o PME

Não existe consenso entre pesquisadores sobre a definição do conceito de política pública (PROCOPIUK, 2013, p.140), mas iremos elencar algumas que, além de apresentarem visões diversas sobre o termo, julgamos serem pertinentes para o entendimento da relação entre o PME e a política pública.

Dias (2012, p.12) elenca várias definições, sendo uma delas a de que política pública é um “[...] conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução de problemas nacionais.”

Já Howlett (2013, p.6) aponta que as políticas públicas são ações intencionais de governos que possuem objetivos articulados, mesmo que tais objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, e os meios para alcançá-los não estejam adequadamente interligados.

Queiroz (2009, p.86) nos apresenta uma conceituação mais jurídica ao determinar que “[...] as políticas públicas são, no estado democrático de direito, os meios que a administração pública dispõe para a defesa e concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos [...]”

Secchi (2010, p.2) por sua vez, se preocupa em analisar o conceito por meio de três dimensões, chamadas por ele de nós conceituais, para chegar à caracterização do termo política pública. O primeiro nó conceitual diz respeito à autoria da elaboração das políticas públicas, se privativos a agentes estatais, a chamada abordagem estatista, ou se multicêntrica, em que vários atores podem ser protagonistas junto com o governo. O autor se filia à abordagem multicêntrica alegando diferenciação entre política governamental, elaborada por entes estatais, da política pública que pode ter o protagonismo de vários atores. O segundo nó conceitual se refere à possibilidade de se considerar uma omissão ou negligência como face de uma política pública, o que é rechaçado pelo autor que ressalta que uma política pública “[...] deve resultar em uma diretriz intencional [...]”, seja uma lei, um plano ou uma nova rotina administrativa. Por fim o autor interpreta que as políticas públicas são tanto diretrizes estruturantes, ou macrodiretrizes estratégicas, que definiriam o modelo de Estado, Sociedade e Mercado, assim como também o são as diretrizes de nível intermediário e operacional que atuariam sobre problemas públicos municipais, estaduais, regionais e intraorganizacionais.

A abordagem de Secchi é a mais interessante para esse trabalho uma vez que podemos interpretar o PME como uma política pública que visa a um problema público (por exemplo a má qualidade da educação<sup>7</sup>), possui protagonismo multicêntrico (vários atores participando na sua elaboração) e define diretrizes estruturantes para níveis intermediários (nível local ou municipal).

Apesar de considerarmos aceitável a análise defendida por Secchi, sendo uma dos mais adequadas para caracterizar o PME, principalmente no que se refere ao caráter multicêntrico do protagonismo, julgamos relevante transcrever um último conceito que genericamente apresenta pontos de congruência com as demais conceituações encontradas na literatura pesquisada, tornando-se uma espécie de síntese do conceito de políticas públicas:

*Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação). (RODRIGUES, 2010, p.53)*

---

<sup>7</sup> Segundo notícia veiculada em novembro de 2012 no site da BBC Brasil, o país ficou em penúltimo lugar no ranking global de qualidade de educação. Disponível em: < [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121127\\_educacao\\_ranking\\_eiu\\_jp.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121127_educacao_ranking_eiu_jp.shtml) >. Acesso em: 01 mai. 2013. Esse é apenas um exemplo de que a educação brasileira necessita de melhorias e que vários problemas nessa área devem ser solucionados por meio de políticas públicas focadas.

Após esse breve relato sobre a conceituação de políticas públicas, serão apontadas algumas características identificáveis do PME dentro desse campo de estudo, começando com a proposição de Procopiuk (2013, p.140) que nos apresenta uma função específica da política pública que enfatiza a elaboração de estratégias que vão organizar os recursos disponíveis (meios) para que se atinjam as metas pré-determinadas.

*A função específica de uma política pública é prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para a elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins. (PROCOPIUK, 2013, p.140)*

O PME possui a função normativa por se tratar de uma futura lei que define diretrizes orientadoras, tais como, erradicação do analfabetismo ou universalização do atendimento escolar, além de definir metas e estratégias para o seu alcance que constam no anexo único do Projeto de Lei 415 de 2012. Anexo ao citado projeto de lei, está um ofício do então prefeito Gilberto Kassab para o presidente da CMSP em que é citado o caráter orientador do PME “[...] como indicador de qual educação se almeja para os próximos dez anos [...]” e que priorizou a definição de metas e a elaboração de estratégias para o Sistema de Ensino municipal, conforme trecho a seguir transcrito:

*Assim, com amparo nas atribuições consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no âmbito da autonomia outorgada a cada ente federado para estabelecer suas próprias metas educacionais, o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, como indicador de qual educação se almeja para os próximos dez anos, priorizou a definição de metas e estratégias para seu Sistema de Ensino. (SÃO PAULO, 2012, p.2)*

Outra interpretação possível para conceituar teoricamente o PME diz respeito ao seu posicionamento dentro de uma política pública, ou seja, as orientações normativas de uma política pública podem nortear a elaboração de planos estratégicos, no caso o PME, que seria, nessa situação, um instrumento para o alcance de determinados objetivos que envolvam a solução de algum problema público.

Essa linha interpretativa sobre o PME pode ser reforçada, por simetria, pelo comentário de Carneiro (2010, p. 121) de que o PNE “[...] é uma lei e um instrumento de políticas, diretrizes, ações e metas para nortear toda a sociedade brasileira na condução de ações educativas prioritárias.”

Retornando a linha que considera o PME como uma política pública, é necessário ressaltar que o PME se constitui em uma política de Estado e não de governo

uma vez que trata de objetivos e metas discutidas no âmbito do ciclo de políticas públicas que devem ter continuidade em mais de um mandato governamental, não sendo necessariamente congruentes com os chamados planos de governo estabelecidos na período eleitoral pelos então candidatos aos postos públicos que detém o poder da tomada de decisão governamental.

*Políticas de Estado são aquelas estabelecidas por Lei, no processo complexo que envolve as ações do Legislativo e do Executivo. Nelas ficam definidas as premissas e objetivos que o Estado brasileiro, em dado momento histórico, quer ver consagrados para dado setor da economia ou da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.127)*

O PME, de duração decenal, extrapola o período regular de quatro anos do mandato de um governo, possibilitando a continuidade da gestão das políticas educacionais, fato esse imprescindível para que seja considerado como um plano de Estado que deve ser incorporado aos vários planos de governo que existirem durante a vigência do PME. Podemos, por analogia ao PNE, caracterizar o PME como plano de Estado, por meio do comentário de Libâneo (2012, p.181) que ao se referir ao PNE, o considerava um plano de Estado voltado à educação por possuir “[...] duração e vigência independentes dos governos no poder, garantindo a continuidade das políticas públicas para a educação.”

Ruediger (2005, p.24) também ressalta o caráter estratégico e suprapartidário do foco na educação, ou seja, o seu caráter de plano de Estado, considerando que “[...] as políticas públicas bem-sucedidas deveriam ser objeto de pacto entre as diversas forças político-partidárias, visando a continuidade administrativa do setor.”

Finalizando a conceituação do PME, podemos classificá-lo como uma política regulatória e constitutiva, conforme tipologia criada por Theodore J. Lowi que se baseia no critério de impacto esperado na sociedade. Secchi (2010, p.17) apresenta a tipologia de Lowi da seguinte forma:

- Políticas Regulatórias: impõe padrões de conduta, serviços ou produtos para a sociedade, como por exemplo o Código de Trânsito.

- Políticas Distributivas: proporcionam benefícios para uma certa parcela da sociedade, sendo que os respectivos custos são suportados por toda a coletividade, tal como ocorre nos subsídios ou isenções fiscais concedidos para determinados setores.

- Políticas Redistributivas: geram benefícios concentrados para determinados grupos sociais e os custos são também concentrados em outras categorias de atores sociais. Um exemplo clássico desse tipo de política seria a Reforma Agrária.

- Políticas Constitutivas: são as políticas que definem as normas sobre competências e regramentos gerais, tais como jurisdições, regras para disputas políticas e para a elaboração de políticas públicas.

Conforme dito anteriormente, o PME pode ser visto com uma política regulatória, uma vez que estabelece padrões de comportamento gerais para atores públicos e privados que devem obediência a tais normativas a fim de que sejam alcançados os objetivos almejados no plano. Concomitantemente, podemos classificar o PME como uma política constitutiva visto que ele define diretrizes que devem ser respeitadas para a elaboração de políticas educacionais locais.

Em breve síntese, pode-se considerar o PME de vários ângulos com base no referencial teórico apresentado até o momento nesse trabalho. O PME é, no aspecto jurídico, um instrumento normativo, no caso uma lei, que irá delimitar situações de obediência obrigatória pelos administrados. No aspecto administrativo, o PME pode ser visto como um plano estratégico da educação, tendo em vista que ele vai determinar as macro diretrizes que orientarão todas as políticas educacionais locais. O PME também pode ser considerado como uma política pública, e seguindo a terminologia de Lowi, podemos classificar tal plano como sendo uma política ao mesmo tempo regulatória e constitutiva. Por fim, o PME também possui um caráter instrumental para o alcance dos objetivos públicos, não sendo considerado como uma política pública em si, mas fazendo parte de um instrumento orientador dos programas, atividades e ações a serem desenvolvidas na área educacional.

#### 4. Ciclo de Políticas Públicas e o PME

O ciclo de políticas públicas é um modelo teórico que segundo Rodrigues (2010, p. 47) se constitui em um “[...] processo, composto por um conjunto de atividades (‘etapas’ ou ‘estágios’) que visam atender às demandas e interesses da sociedade.”

Esse modelo de análise, conforme afirmam Dias e Matos (2012, p.63), possui a vantagem de apresentar uma política pública como uma sucessão de etapas interligadas que facilitam a visualização da elaboração da política, proporcionando a melhor identificação das decisões e ações a serem tomadas pelos atores sociais.

Dentre os autores pesquisados não foi possível identificar um ciclo padrão ou um modelo genérico que fosse mencionado por todos, por isso será proposto a análise de um ciclo composto por fases comumente citadas pelos seguintes autores pesquisados: *Procopiuck, 2013; Rodrigues, 2010; Dias e Matos, 2012; Secchi, 2010; Howlett et al, 2013; Queiroz, 2009.*

As etapas do ciclo de políticas públicas a serem analisadas com base nos autores acima citados são: Identificação do Problema, Formação da Agenda, Tomada de Decisão, Formulação, Implementação e Avaliação.

Como atualmente o PME ainda está em tramitação na CMSP, somente será possível aprofundar a relação PME com as etapas do ciclo proposto até a fase de

Formulação, uma vez que a Implementação e Avaliação somente serão passíveis de estudo após a aprovação e sanção do projeto de lei que institui o PME.

Secchi (2010, p. 34) conceitua problema público como “[...] a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade [...]”, já Dias e Matos (2012, p.68) destaca que para ser um problema público a situação de insatisfação deve chamar a atenção da sociedade por afetar um interesse ou direito público, ou seja, a lacuna entre o estado ideal e o real deve primeiro possuir generalidade suficiente para ser considerado público, e depois deve chamar a atenção social de forma a demandar alguma intervenção governamental (ser incluído na agenda).

Procopiuck (2013, p.160) ressalta que a dissonância entre a realidade existente e a ideal exigida pela coletividade não é suficiente para se transformar um problema visualizado pela sociedade em uma política pública. Para isso ocorrer é necessário um nível de mobilização capaz de pressionar o Poder Público no sentido de solucionar a situação vista como problemática.

A existência de um Plano Municipal de Educação já estava prevista na Constituição do Estado de São Paulo desde 1989 e na Lei Orgânica do Município desde 1990, mas não havia sido elaborada durante quase duas décadas, até que em 2008 a Secretaria Municipal de Educação atendeu a históricas reivindicações de organizações sociais, sindicatos, movimentos sociais e fóruns de educação que demandavam o cumprimento da lei no sentido de se elaborar um PME para a cidade.

A situação real (não existência de um plano de educação já previsto em lei) que não correspondia a uma situação ideal (a necessidade de um instrumento legal de planejamento), fez com que parte da população interessada e afetada pelo problema se mobilizasse de forma a reivindicar a atenção do Poder Público na resolução de tal situação problemática.

Nota-se, portanto, que a falta de um instrumento de planejamento educacional já legalmente previsto se constituiu em um problema público a ser resolvido, e mediante a pressão de grupos de interesse, foi inserido na segunda etapa do ciclo de políticas públicas, qual seja, a Formação da Agenda Governamental, quando se abriu uma janela política favorável à criação de um PME.

Rodrigues (2010, p.48) relata que a formação da agenda se configura no momento em que “[...] o problema (sobre o qual o Governo decidiu agir) torna-se uma questão política (*issue*) – isto é, adquire *status* de ‘problema público’ [...]”. Ao se tornar uma problema público resta agora identificar o momento em que essa questão, agora política, irá integrar a fila de prioridade de uma agenda governamental. Howlett *et al* (2013, p. 120) aponta que o *timing* exato para a inclusão de uma questão na agenda governamental depende “[...] da existência de uma janela política e da capacidade e da habilidade dos empreendedores políticos se valerem dela [...]”. A janela política a que Howlett *et al* se refere diz respeito basicamente a uma conjunção

de fatores que permitem o surgimento de uma oportunidade de se incluir algum item na agenda, ou seja, a mobilização e a conjunção de interesses sociais, políticos e econômicos fazem com que a inclusão do problema seja oportuna e conveniente naquele momento.

Tanto Secchi (2010, p.36) quanto Dias e Matos (2012, p. 74) baseiam-se em Cobb e Elder para classificar a agenda em dois tipos:

Agenda Política: problemas e temas que a sociedade e o Poder Público julgam ser merecedoras de intervenção governamental.

Agenda Formal ou Institucional: contempla os problemas e temas que o Poder Público já decidiu pelo seu enfrentamento.

O PME está atualmente incluído na agenda formal ou institucional do governo uma vez que o projeto de lei que cuida da sua criação já está em fase de tramitação na CMSP, restando apenas algumas etapas para a sua finalização, quais sejam, a apreciação pelas comissões parlamentares de mérito, a aprovação em Plenário e a sanção e promulgação do Prefeito.

Segundo Secchi (2010, p. 40) a tomada de decisão no ciclo de políticas públicas “[...] representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.”

Nessa fase do processo o Poder Público irá se defrontar com várias alternativas de escolha e deverá tomar uma decisão que muitas vezes é gerada após o embate conflituoso entre os interesses dos mais variados atores atingidos pelo problema público a ser solucionado.

*Esses atores irão influir sobre o processo de decisão, defendendo seus interesses e recursos tanto materiais quanto ideológicos. A presença dessa multiplicidade de atores significa que as decisões não são sempre as mais racionais ou as mais coerentes que poderiam ser adotadas, mas, sim, o resultado da confrontação entre atores diversos. (DIAS e MATOS, 2012, p. 77)*

Conclui-se que a decisão tomada nem sempre será a mais racional ou coerente, conforme expôs Dias e Matos, mas resultante de uma conjunção de interesses que podem não favorecer o bem estar social, finalidade essa a ser perseguida por qualquer política pública governamental.

No processo que envolveu o PME podemos identificar claramente os seguintes atores com os seus respectivos interesses:

Governo (Prefeitura): após pressões dos grupos sociais, resolveu iniciar o processo de elaboração do PME em 2008 para atender a essa demanda social e legal.



Sindicatos: envolvendo os mais diversos profissionais da área de educação, são diretamente afetados pelas políticas públicas que envolvam essa temática, o que os torna um dos principais atores na arena de discussão do PME. Cabe, no entanto, transcreever um comentário do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em seu relatório datado de 2006 sobre o progresso econômico e social da América Latina, em que o foco se dá na análise institucional do processo de elaboração de políticas públicas:

*[...] os sindicatos, hoje, exercem menos influência no processo de formulação de políticas do que no passado, mas a influência ainda existe, sobretudo se os partidos trabalhistas estiverem no governo, se estiverem sindicalizando os funcionários do setor público e se forem capazes de articular alianças mais amplas com os consumidores ou aliados transnacionais [...]. (BID, 2007, p.112)*

Poder Judiciário: no intuito de resguardar o interesse público, o Ministério Público instaurou inquérito civil público contra a Prefeitura a fim de obter justificativas sobre a demora de enviar o projeto de lei do PME à CMSP.

Poder Legislativo: como representantes da sociedade, possuem a obrigação constitucional de avaliar todos os projetos de lei de iniciativa do Executivo.

Movimentos Sociais: podemos considerar todos os grupos que de alguma forma estão envolvidos em questões educacionais, tais como pais e alunos, organizações não governamentais, fóruns de educação que, juntamente com os sindicatos, representam parcela importante e atuante no processo de elaboração do PME. O BID em seu relatório supra citado faz um comentário relevante sobre os movimentos sociais ao considerá-los, atualmente, “atores políticos complexos e influentes”, o que demonstra a força desse grupo no processo de tomada de decisão, além da sua influência em determinar a inclusão de determinados temas na agenda governamental.

*[...] esses movimentos são compostos por indivíduos racionais, socialmente ativos e bem integrados à comunidade, mas que procuram fazer valer seus interesses por meio de canais diferentes dos oferecidos pelas instituições estabelecidas. Tendo em vista a natureza geralmente pacífica e de autogestão desses movimentos e o apoio que recebem da mídia, o que ajuda a divulgá-los, legitimá-los e ampliá-los, os movimentos sociais tornaram-se atores políticos complexos e influentes. (BID, 2007, p.113)*

Na fase de Formulação, segundo Rodrigues (2010, p. 50), “[...] a discussão passa a girar em torno dos desenvolvimento de cursos de ação aceitáveis e pertinentes para lidar com determinado problema público.”

Seguindo na mesma linha, Howlett *et al* (2013, p. 123) destaca que a formulação “[...] envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou, para dizê-lo de outra maneira, a exploração das várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los.”

Já Secchi (2010, p. 37) ressalta a parte do desenvolvimento presente nessa fase ao apontar que “[...] a formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível.”

Constata-se, portanto, que na fase de Formulação será analisado o problema, sendo o diagnóstico da situação atual o passo inicial desse processo (RODRIGUES, 2010; DIAS E MATOS, 2012; HOWLETT *et al*, 2013) que irá identificar e mapear informações sobre o problema a fim de fornecer subsídios para a elaboração das alternativas de ação.

Secchi (2010, p. 37) ainda ressalta que é nessa fase de formulação de alternativas que serão construídos os métodos, programas, estratégias ou ações que contribuirão para o atingimento dos objetivos pretendidos. Secchi ainda lista quatro mecanismos que o formulador de políticas públicas tem a disposição para induzir o comportamento dos cidadãos, a saber:

- a. *Premiação: estímulo positivo que orienta a sociedade sobre os caminhos corretos a serem seguidos. Esse mecanismo foi utilizado quando da elaboração do PME e como exemplo podemos citar que uma das estratégias<sup>8</sup> da meta 7 diz respeito ao estabelecimento de “[...] mecanismos de incentivo à permanência dos professores e equipe técnica nas unidades educacionais [...] de forma a garantir a continuidades dos trabalhos desenvolvidos.”*
- b. *Coerção: estímulo negativo que visa evitar determinados padrões de comportamento. Não foram encontrados mecanismos de características punitivas no PME, o que demonstra um cuidado dos elaboradores em evitar determinações de caráter coercitivo, deixando tal tarefa para as regulamentações específicas.*
- c. *Conscientização: o comportamento é aqui orientado pelo senso de dever moral que deve balizar as atitudes tomadas pelos envolvidos na área educacional. Como exemplo trazido pelo PME, pode-se citar a estratégia da Meta 22 relativa à promoção de ações contínuas de*

---

<sup>8</sup> O PME, hoje na forma do projeto de lei 415 de 2012, possui um anexo único em que são elencadas 22 metas a serem atingidas, assim como as suas respectivas estratégias que indicam como tais metas poderão ser alcançadas.

*formação e sensibilização da comunidade escolar, com o objetivo de combater a discriminação de qualquer natureza.*

*d) Soluções Técnicas: a influência no comportamento se dá de forma indireta por meio de soluções práticas que orientam ou evitam a adoção de determinadas ações. Pode-se exemplificar esse item por meio da estratégia da meta 7 que versa sobre a construção de padrões e indicadores de qualidade da educação, que serão utilizados como instrumentos de avaliação e que, indiretamente, irão influenciar o comportamento dos atores, uma vez que os mesmos irão estruturar as suas ações objetivando receber avaliações positivas.*

As duas últimas etapas do ciclo de políticas públicas serão apenas conceituadas com base no referencial teórico adotado, uma vez que o PME ainda se encontra na sua fase de formulação, não restando situações que relacionem essas etapas ao objeto desse trabalho.

A fase da implementação, segundo Matias-Pereira (2012, p.42) se constitui “[...] no planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos necessários para a execução da política pública.”

Rodrigues (2010, p.51) salienta que a aplicação da política será feita pela máquina burocrática do governo, ao passo que Howlett *et al* amplia esse rol dos implementadores ao incluir agentes não governamentais pertencentes ao subsistema político-administrativo:

*A implementação política, muitas vezes, depende de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias. Entretanto, atores não governamentais que fazem parte do subsistema político-administrativo também podem participar nas atividades de implementação. (HOWLETT et al, 2013, p. 179)*

No sistema educacional do município de São Paulo é possível identificar os atores não governamentais implementadores de políticas públicas na figura das organizações sociais sem fins lucrativos conveniadas com a Secretaria de Educação para atuarem na educação infantil (creches) e as escolas da iniciativa privada que prestam serviços públicos, mas que atuam na lógica do mercado característico do setor privado.

Resta por fim considerarmos um relevante alerta dado por Dias e Matos (2012, p. 79) ao enfatizar que a fase de implementação não se constitui apenas na materialização da política em termos estritamente técnicos e burocráticos, mas que ainda

ocorre a luta política entre os atores interessados<sup>9</sup>, em uma continuação do processo conflituoso das outras etapas, influenciando as micro-decisões dos implementadores das políticas públicas, burocratas ou não.

A avaliação é a última fase do modelo de ciclo de políticas públicas adotado nesse trabalho. Howlett *et al* comenta que essa etapa visa analisar e determinar como está o desempenho da política, verificando o sucesso ou insucesso dos esforços despendidos pelo governo. Rodrigues (2010, p.52) pondera que essa fase consiste em uma “[...] análise *a posteriori* dos efeitos produzidos pelas políticas públicas.”

*A avaliação é um processo transversal a toda a política, implica a definição da finalidade, metodologia e como o processo de análise pode produzir informações válidas sobre o desempenho da política e consequente tomada de decisão com relação a possíveis modificações, continuidade ou exclusão de uma política ou programa público. (DIAS E MATOS, 2012, p.84)*

A avaliação do PME provavelmente se dará a partir da verificação do grau de atingimento das metas propostas, sendo analisado como se deu a operacionalização das estratégias elencadas no plano para atingir os objetivos almejados. Nesse ponto cabe ressaltar que o PME carece de mais instrumentos formalizados, tais como indicadores e medições, a fim de transparecer logo no início a metodologia a ser utilizada quando da avaliação do plano. O anexo único do projeto de lei do PME elenca as 22 metas e suas respectivas estratégias, mas não cita os instrumentos e nem quais indicadores serão utilizados para medir o atingimento dessas metas.

A título de exemplificação, citamos a meta 7 que tem como objetivo “Promover a melhoria da qualidade da educação ofertada em todos os níveis e modalidades da educação básica.”

A primeira estratégia elencada para essa meta diz respeito à construção de “padrões e indicadores de qualidade da educação, dando-lhes publicidade e transparência.”, ou seja, foi determinado como objetivo a melhoria da qualidade da educação sem a existência dos meios de se medir o que seria essa “qualidade” da educação.

O atingimento dessa meta estaria comprometido até o momento da efetiva elaboração dos indicadores e padrões que nortearão os rumos do sistema educacional em direção ao nível de qualidade esperado. Outro aspecto que fragiliza a avaliação diz respeito à falta da definição quantitativa que indique “melhoria da qualidade

---

<sup>9</sup> Dias e Matos (2012, p. 79) ressalta que as políticas públicas são formuladas, decididas e implementadas por pessoas com características sociais, políticas e interesses diversos, fazendo com que elas se tornem atores sociais que influenciam as políticas em todas as suas fases, tais como “[...] a administração, o parlamento (desde a Câmara de Vereadores até o Congresso nacional), Executivo, sindicatos, ONGs, Oscips etc.”

da educação”, ou seja, o quanto pode ser considerado melhoria educacional, sendo um fator preocupante para um plano decenal a falta de metas intermediárias que deveriam ser atingidas durante esse período. No limite, ao final de dez anos, um aumento irrisório de décimos percentuais de alguma métrica ainda a ser definida pode ser visto como satisfatório e a meta considerada atingida, apesar de, na realidade, a qualidade não ter sofrido aumento considerável, permanecendo praticamente no mesmo patamar nesses dez anos, simplesmente porque não foi definido no início do processo qual seria o limite julgado aceitável.

## 5. Participação Popular no Ciclo de Políticas Públicas

As características de um governo irão determinar o nível de participação popular na construção das políticas públicas, isto é, um Estado extremamente centralizador das decisões irá deixar pouco espaço para que os outros atores sociais participem da elaboração das políticas públicas.

Segundo Gomes (2011, p.29) é necessário romper com a lógica científica que faz com que as políticas públicas sejam vistas em sentido linear e sequencial, sem considerar sua natureza complexa e múltipla, o que atribui ao Estado a condição de agente central da formulação das políticas públicas e aos demais sujeitos sociais a condição de implementadores e beneficiários das mesmas, não participando ativamente da sua construção.

Dessa forma, a participação popular na elaboração de políticas públicas deve ocupar o seu devido espaço na arena de conflitos de interesses, local esse que possibilita o surgimento das orientações norteadoras da estrutura de uma política. No caso do PME essa constatação se torna mais evidente, principalmente se for levado em conta a obrigatoriedade de tal participação em certos assuntos de interesse da sociedade, tal como o planejamento municipal, assunto esse objeto do PME.

*[...] através de uma interpretação sistêmica, em respeito ao princípio da soberania popular, ao princípio da publicidade, e o direito ao pleno exercício da cidadania como componente essencial do Estado Brasileiro (art.1º, inc. II da CF), há de se concluir pela obrigatoriedade da participação popular, nas seguintes questões: planejamento do Município, [...] dentre outras situações com previsão expressa em lei ou de relevante interesses social. (JÚNIOR, 2009, p.269)*

Bryner (2010, p. 316) comenta que “[...] à medida que o escopo e o alcance das políticas públicas aumentam nas democracias, há uma demanda correspondente dos interesses afetados por maior participação.”

O escopo de um plano municipal de educação envolve todo o sistema de ensino local, uma vez que estrutura em metas e estratégias os rumos que devem ser seguidos a longo prazo. Devido a esse escopo abrangente, o PME atraiu o interesse de diversos atores sociais que participaram efetivamente da sua construção, sendo também responsáveis pela pressão que resultou na inclusão do tema na agenda governamental. A participação popular também se fez presente quando da formulação do plano, momento esse em que ocorreram as conferências municipais responsáveis pela discussão e aprovação de propostas para o PME.

O PME contou com um nível relativamente alto de participação popular, tanto no momento da construção da agenda quanto no momento da formulação do plano, porém esse grau de envolvimento social pode não se repetir nos ciclos de elaboração de outras políticas públicas, como bem enfatiza Bryner (2010, p.324):

*A participação democrática na formulação e na implementação administrativas varia do **envolvimento mínimo** nas audiências e reuniões públicas à tomada de decisão colaborativa em que as partes interessadas estão autorizadas a criar propostas que possam obter consenso entre os participantes. (grifo nosso)*

O envolvimento da sociedade no ciclo de elaboração de políticas públicas dependerá, como dito anteriormente, do grau de permeabilidade existente em um governo em relação à promoção da participação social nas fases desse ciclo, o que varia de um mandato para outro. Conforme Secchi (2010, p.112) o momento da participação popular no ciclo de elaboração de políticas públicas pode se dar em qualquer etapa ou momento:

*A participação pode acontecer em momentos distintos do policy cycle. A participação pode ficar restrita apenas ao momento de prospecção de soluções, ou pode ser ampliada para o momento da decisão formal. A participação de mais atores pode acontecer no momento da implementação da política pública, como nos modelos de **governança pública** (por exemplo, parcerias público-privadas, redes de implementação de políticas públicas). O momento de avaliação da políticas pública também pode ser abastecido com informações de fornecedores, cidadãos, funcionários públicos etc. (SECCHI, 2010, p.112)*

Nota-se, portanto, que não existe um regramento geral no modelo de ciclo que determine em qual fase ocorrerá a participação, o que nos leva a identificar uma certa discricionariedade do governo em permitir, promover ou acolher a participação democrática em qualquer etapa que este achar mais conveniente e oportuno.

Esse fato reforça a hipótese de que o perfil do governo desempenha relevante papel na determinação do grau de participação popular na criação das políticas públicas.

O relatório de 2006 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que analisa as políticas públicas da América Latina comprova a força que os movimentos sociais organizados possuem em definir a inclusão de determinado tema na agenda governamental, como efetivamente ocorreu quando, por meio da pressão e reivindicação dos movimentos educacionais, foi incluído na agenda do Poder Executivo a elaboração do PME.

*Os movimentos sociais organizados em torno de reivindicações específicas tendem a desempenhar o papel de definidores da agenda, se construtivos, ou, caso contrário, de meros atores com poder de veto. [...] Em contrapartida, os movimentos de massa não estruturados e espontâneos tendem a tornar-se um fator de desestabilização no processo de formulação de políticas, com consequências nem sempre previsíveis para as políticas. (BID, 2007, p. 118)*

O BID ainda comenta o fato de que os movimentos de massa não estruturados e espontâneos podem desestabilizar alguns aspectos da política pública. Esse fato pode ser verificado quando ocorrem fortes protestos sociais<sup>10</sup> contra determinada decisão pública, o que pode ocasionar instabilidade social e política para o governo.

No caso do PME não ocorreram tais manifestações de caráter desestabilizador, mas sim, o envolvimento de grupos sociais altamente estruturados (sindicatos e movimentos sociais) que perseguiram um objetivo em comum (construção de um PME) o que favoreceu a sua participação efetiva em pelo menos três etapas do modelo de ciclo de elaboração de políticas públicas adotado nesse trabalho: formação da agenda, tomada de decisão e formulação.

## Conclusões

O Plano Municipal de Educação representa uma política de Estado e não de governo, devido ao seu caráter decenal que ultrapassa a vigência de dois mandatos

---

<sup>10</sup> Como exemplo corriqueiro de manifestações sociais, não necessariamente estruturadas, contra determinada decisão pública temos o caso dos protestos que ocorrem contra o aumento da tarifa dos ônibus. Essas manifestações, dependendo da sua amplitude, podem desestabilizar algum aspecto específico de uma política pública, fazendo com que o governo enfrente momentos de confronto direto com parte da população. Exemplo desse tipo de manifestação disponível em: < <http://www.sul21.com.br/jornal/2013/03/revolta-contr-aumento-da-passagem-grande-protesto-na-noite-de-porto-alegre/> >. Acesso em 2 mai. 2013.

políticos, agrupando em seu corpo uma série de metas e estratégias que nortearão todo o sistema de ensino municipal.

Com base na pesquisa bibliográfica realizada, pode-se classificar a natureza do PME segundo três aspectos: jurídico, administrativo e de políticas públicas. Quanto ao aspecto jurídico, o PME é um instrumento normativo assumindo a forma de uma lei que apresentará as metas educacionais a serem atingidas pelo Poder Público no prazo de dez anos. No aspecto administrativo o PME pode ser considerado como o plano estratégico da educação municipal ao estipular objetivos, resultados esperados e estratégias de ação de longo prazo. Em relação ao aspecto das políticas públicas é possível verificar que o PME se constitui em uma política regulatória, por impor padrões a serem seguidos, e constitutiva, nos momentos em que define diretrizes que devem ser observadas quando da elaboração da política educacional municipal.

No processo de construção do PME, como ocorre em qualquer política pública de iniciativa do Executivo, existem três fases distintas em que é possível ocorrer a participação popular: no momento em que a política está sendo formulada no âmbito do Poder Executivo, no momento em que o projeto de lei tramita no Legislativo e após a sua implementação.

No momento em que o Executivo estava elaborando o PME ocorreu, de certa forma, a participação popular por meio de plenárias nas escolas e de conferências municipais, porém, a incorporação das propostas passou pelo filtro do governo que escolheu de forma unilateral os pontos a serem incluídos no projeto de lei remetido para a CMSP.

Na fase pós-implementação da política pública, a participação popular ocorre na forma do chamado controle social, em que a sociedade fiscaliza os atos e atividades oriundas dos programas governamentais implantados. Como o PME ainda está na fase de projeto de lei, o presente artigo não se deteve em analisar tal etapa.

## Referências Bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICA STUDIES. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. 1.ed. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2013.



\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br /ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)> . Acesso em: 16 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br /ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

BRUEL, A. L. de O. **Políticas e Legislação da Educação Básica no Brasil**. 1. ed. Curitiba: Ibpx, 2010.

BRYNER, G. C.. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. GUY; PIERRE JON (Org.). **Administração Pública: coletânea**. 1.ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

CARNEIRO, M. A. **LDB Fácil: leitura crítico-compreensiva, artigo a artigo**. 17.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CHIAVENATO, I. **Administração nos Novos Tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DIAS, R.; MATOS F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, A. M.. Políticas Públicas, Discurso e Educação. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. 1.ed. Campinas: Mercado de Letras, 2011.

HOUTZAGER, P. P. et al. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

HOWLETT, M. et al. **Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integradora**. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUERTAS, F. **O método PES: entrevista com Carlos Matus**. 1.ed. São Paulo: Fundap, 1996.

JÚNIOR, J. J. **O processo Legislativo Municipal: Doutrina, jurisprudência e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LACOMBE, F. J. M.; HEILBORN, G. L.Z. J. **Administração: princípios e tendências**.1.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEME, M. C. et al. A Municipalização do Ensino Fundamental e seu Impacto sobre a Proficiência no Brasil. In: VELOSO, F. et al (Org.). **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LIBÂNEO, J. C. et al. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PAIVA, J. de S. Plano Decenal Municipal de Educação: o participar no processo de elaboração. In: SARMENTO, DIVA CHAVES (Org.). **Sistemas de Educação no Brasil: políticas, autonomia e cooperação**. 1.ed. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2010.

PILETTI, N.; ROSSATO G. **Educação Básica: da organização legal ao cotidiano escolar**. 1.ed. São Paulo: Ática, 2010. p.44.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. 1.ed. São Paulo: Publifolha, 2010.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. 1.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2.ed. Curitiba: Ibpex, 2009.

RUEDIGER, M.A; RICCIO, V. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, B. S. et al (Org.). **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989). Disponível em: < <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Estado). Lei nº 9.143, de 9 de março de 1995. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/173980/lei-9143-95-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Município). Lei nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/educacao/cme/legislacao/index.php?p=439>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Município). Lei Orgânica. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Município). Decreto Municipal nº. 33.892, de 16 de dezembro de 1993. Dispõe sobre restabelecimento do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/educacao/cme/legislacao/index.php?p=439>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. (Município). Projeto de Lei nº 415 de 2012. Aprova o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo para o decênio 2011-2020. Disponível em:

<[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092012PL004152012CAMARA](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092012PL004152012CAMARA)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Secretaria Municipal de Educação. Processo de Construção Participativa do Plano de Educação da Cidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme/TEXTO\\_PME.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme/TEXTO_PME.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Secretaria Municipal de Educação. Conferência de Educação da Cidade de São Paulo: 18 a 20 de junho de 2010. Construindo o Plano de Educação da Cidade de São Paulo: sistematização das propostas apresentadas no período de fevereiro a maio de 2010. São Paulo, 2010a. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/pme/Documentos/Sistematizacao\\_propostas.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/pme/Documentos/Sistematizacao_propostas.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Secretaria Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação - folder. São Paulo, 2010b. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme/folder\\_Plano\\_Municipal.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme/folder_Plano_Municipal.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Comissão Executiva para a Construção do Plano Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação: proposta discutida e aprovada na Cidade de São Paulo. São Paulo, 2010c.

\_\_\_\_ (Município). Regimento Interno da Conferência de Educação de São Paulo para a Construção do Plano de Educação da Cidade de São Paulo. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/pme/Documentos/REGIMEN-TO\\_INTERNO.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/pme/Documentos/REGIMEN-TO_INTERNO.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Portaria nº 3.169, de 28 de julho de 2008. Disponível em: <[http://arqs.portaleducacao.prefeitura.sp.gov.br/pme/pme\\_convoca.pdf](http://arqs.portaleducacao.prefeitura.sp.gov.br/pme/pme_convoca.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Portaria nº 3.992, de 18 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme\\_portaria.pdf](http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Documentos/pme_portaria.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: < <http://www.camara.sp.gov.br/images/stories/legislacao/regimento-interno-2010-03-18.pdf> >. Acesso em: 21 abr. 2013.

\_\_\_\_ (Município). Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: < <http://www2.camara.sp.gov.br/Lei-Organica/Lei-Organica.pdf> >. Acesso em: 21 abr. 2013.

SECCHI, LEONARDO. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 1.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

# Educação e direito humano à cidade: os Planos como um dos instrumentos para a superação das desigualdades educacionais em São Paulo<sup>1</sup>

Denise Carreira<sup>2</sup>  
Ananda Grinkraut<sup>3</sup>

## Resumo

Este artigo busca contribuir com discussão sobre a importância de se abordar a garantia do direito humano à educação em São Paulo, na perspectiva do direito à cidade, apresentando dados sobre a situação educacional, bem como reflexões acerca dos desafios e possibilidades dos instrumentos de planejamento da cidade e da política educacional. O artigo está organizado em três partes. Na primeira, trata-se sobre os instrumentos de garantia dos direitos, em especial do Plano Diretor e do Plano de Educação. Na segunda parte são apresentados dados da situação educacional na cidade, em especial a partir das desigualdades que permeiam o acesso, permanência e qualidade da educação em São Paulo, de forma que também possam subsidiar a discussão acerca do conteúdo e metas previstas nos Planos da cidade. A última parte do artigo aborda desafios das políticas educacionais que objetivem a garantia do direito humano à educação e à cidade.

**Palavras-chave:** Direito à educação. Desigualdades. São Paulo

<sup>1</sup> Artigo realizado a partir de convite da Consultoria Técnico-Legislativa – SGP-52 da Câmara Municipal de São Paulo. Este artigo foi escrito a partir das reflexões e dados apresentados na publicação *Educação e Desigualdades na cidade de São Paulo*, volume 8 da série Em Questão da Ação Educativa, em especial a partir dos artigos “A educação e o direito humano à cidade”, “Panorama das desigualdades educacionais na cidade de São Paulo” e “Plano de educação da cidade: um direito da população de São Paulo”.

<sup>2</sup> Denise Carreira é coordenadora da área de educação e do programa diversidade, raça e participação da organização não governamental Ação Educativa. Feminista, é educadora e jornalista, mestre e doutoranda em educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Foi coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Relatora Nacional para o Direito Humano à Educação da Plataforma DHESCA Brasil. Contato: denise.carreira@acaoeducativa.org

<sup>3</sup> Ananda Grinkraut é assessora do programa diversidade, raça e participação da organização não governamental Ação Educativa. Pedagoga, mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, atua e pesquisa na área do direito à educação e políticas educacionais. Contato: ananda.grinkraut@acaoeducativa.org

## Introdução

*O futuro é formado pelo conjunto de possibilidades e vontades, mas estes, no plano social, dependem do quadro geográfico que facilita ou restringe, autoriza ou proíbe a ação humana.*  
(Milton Santos, 2008, p. 130)

A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes. Assim a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, construída em 2004 por organizações e movimentos sociais de todo o planeta, no marco do processo do Fórum Social Mundial, afirma a vocação maior das cidades e define – em seus vinte artigos – quais os direitos a serem garantidos para que ela se realize em sua plenitude. Uma vocação para “encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive, no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade” (LEFEBVRE<sup>4</sup>, 1968).

A Carta Mundial denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano, e que inclui as proporções urbana, rural/florestal ou semirural de seu território.

O documento nasce como resposta ao processo violento e acelerado de urbanização, pautado pela transformação do capitalismo das últimas décadas, sobretudo em países do hemisfério sul. Tal processo vem se caracterizando pela intensa especulação imobiliária, violação de direitos humanos, concentração de renda, apropriação privada de espaços, bens e investimentos públicos, depredação do meio ambiente, graves problemas de mobilidade, saúde e educação, remoções de populações de baixa renda, aumento de desigualdades sociais, violência urbana e criminalização de organizações e movimentos sociais.

Atualmente, mais da metade da população mundial mora em áreas urbanas, ou seja, cerca de 3,3 bilhões de pessoas. Estimativas da ONU apontam que, em 2050, esse número deverá saltar para 5 bilhões, sendo que, desse total, 3 bilhões viverão em favelas e em outros assentamentos humanos precários, caso persista a atual lógica predatória de crescimento urbano.

Com seus 11 milhões de habitantes, a cidade de São Paulo é a maior metrópole em extensão territorial de América Latina, marcada por grandes contrastes e simultaneidades que imbricam e matizam – para além de uma perspectiva dual – o

---

<sup>4</sup> O conceito de direito à cidade foi formulado pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre em fins da década de 1960 ao analisar a reforma urbanística sofrida por Paris entre 1853 e 1870. A reforma expulsou para os subúrbios os trabalhadores e trabalhadoras, “destituindo-os da urbanidade e da vida urbana, isto é, da possibilidade de vivenciar e experimentar a cidade” (TRINDADE, 2012, p. 141)

arcaico e o moderno, a cidade rica e a cidade pobre, o legal e o ilegal, o lícito e o ilícito, a exclusão e a inclusão, o global e o local etc. O seu gigantismo é proporcional à intensidade e à complexidade dos seus desafios urbanos e das suas desigualdades.

O crescimento econômico intenso das últimas décadas, como centro da economia nacional e polo da economia global, não gerou ganhos similares na massa salarial e em qualidade de vida para o conjunto de seus habitantes, ou seja, não gerou uma cidade com urbanidade para a maioria (SANTOS; SILVEIRA, 2006). Pelo contrário, o crescimento econômico acirrou dinâmicas de segregação socioespacial, concentração do patrimônio e inserção precária na cidade para grande parte da população com base em um liberalismo exacerbado com relação aos interesses privados (TRINDADE, 2011; ROLNIK; KLINK, 2011).

A história da cidade de São Paulo, desde o início do século XX, constitui-se com base em uma lógica de segregação, segregação que é espacial, social, política e econômica, e que se expressa também na educação. As inúmeras desigualdades que marcam a vida na cidade de São Paulo podem ser encontradas, influenciam e, por vezes, se reproduzem no âmbito da educação.

Para romper com essa realidade, em São Paulo e em outras muitas cidades brasileiras, é urgente mais do que nunca assumir a educação na perspectiva do direito à cidade e como um direito humano em interdependência com outros direitos humanos (saúde, moradia, alimentação, meio ambiente, diversidade etc.), compreendendo que sua garantia plena para todos e todas exige uma abordagem integral e intersetorial dos desafios educacionais.

Essa abordagem deve considerar as necessidades concretas da população, a complexidade da realidade econômica e social, as múltiplas desigualdades existentes nos territórios e dinâmicas sociais (de renda, étnico-racial, gênero, religiosa, sexual, origem regional, existência de deficiência etc.) e as muitas e criativas formas de resistência e reexistência da população frente a esse contexto adverso (redes de apoio e solidariedade, movimentos sociais, grupos culturais, coletivos juvenis, iniciativas de defesa do meio ambiente, uso de redes sociais na internet etc.). Significa também compreender que a garantia do direito humano à educação é decisiva para que a população possa acessar outros direitos e ampliar e qualificar os parâmetros da demanda social por cidadania.

Nesse contexto, este artigo pretende contribuir com a discussão sobre a importância de se abordar a garantia do direito humano à educação em São Paulo, na perspectiva do direito à cidade, apresentando dados sobre a situação educacional, bem como reflexões acerca dos desafios e possibilidades dos instrumentos de planejamento da cidade e da política educacional. O texto está organizado em três partes. Na primeira, trata-se de instrumentos de garantia dos direitos, em especial do Plano Diretor e do Plano de Educação. Na segunda parte são apresentados dados da

situação educacional na cidade, em especial a partir das desigualdades que permeiam o acesso, permanência e qualidade da educação em São Paulo, de forma que também possam subsidiar a discussão acerca do conteúdo e metas previstas nos Planos da cidade. A terceira e última parte do artigo aborda desafios das políticas educacionais que objetivem à garantia do direito humano à educação e à cidade.

## **1. Os desafios da educação nas cidades e os instrumentos de garantia dos direitos**

Predominantemente, as políticas educacionais são pensadas de forma isolada das outras políticas públicas, desconsiderando a realidade, as necessidades e as potencialidades dos sujeitos e dos territórios aos quais são destinadas. O campo educacional ainda pouco se articula e dialoga com os acúmulos, os desafios, as ações e as agendas políticas de outros campos de direitos.

Isso tudo coloca um complexo desafio para quem atua pelo direito à educação de qualidade, dentro de uma perspectiva de direitos humanos: lutar por e afirmar a importância estratégica de políticas educacionais de Estado de médio e longo prazo – planejadas, com recursos suficientes para sua implementação e controle social – que garantam uma educação de qualidade para todos e todas, sem ser “sequestrado” por um discurso, por uma visão, que isola a educação das outras políticas, que a coloca como “salvação” de todos os problemas sociais, que ignora a necessidade urgente de outras ações e políticas que atuem em prol da maior distribuição de poder, recursos, conhecimentos e oportunidades em nossa sociedade.

Nesse sentido, pensar a educação na sua relação com o direito humano à cidade significa mexer em paradigmas de como se concebem e se implementam as políticas educacionais. Um ponto fundamental desse desafio é a necessária relação das políticas educacionais com os principais instrumentos urbanísticos de garantia do direito à cidade, comprometidos em promover, defender e garantir a função social da cidade, dos quais o plano diretor tem destaque. Paralelamente, o Plano de Educação da Cidade, principal instrumento da política educacional, deve prever a articulação entre a educação e demais áreas sociais, além de estar profundamente articulado aos instrumentos urbanísticos e financeiros da cidade.

### **1.1 Instrumentos urbanísticos de garantia do direito à cidade**

Como fruto da luta dos movimentos sociais, em especial, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o Brasil apresenta uma das legislações mais avançadas do mundo no que se refere ao direito à cidade (FERNANDES E ALFONSIN, 2009), com uma Constituição Federal (1988) que possui um capítulo específico sobre

política urbana (artigos 182 e 183) e prevê a função social da cidade. Porém, em decorrência dos grandes interesses privados em disputa, o país precisou esperar mais de duas décadas para que os artigos constitucionais fossem regulamentados pelo Estatuto da Cidade, lei aprovada em 2001 pelo Congresso Nacional, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

O Estatuto da Cidade tornou obrigatório que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes construíssem seus planos diretores até 2006. A obrigatoriedade também é para aqueles municípios que, mesmo apresentando população menor do que 20 mil habitantes, tenham vocação turística ou grandes obras com impactos socioambientais. Todos os municípios que já possuem planos diretores há mais de dez anos devem revisá-los, como São Paulo, que teve seu plano diretor aprovado em 2002 e deu início ao processo de revisão em 2013.

O plano diretor constitui lei e é o principal instrumento da política urbana. Traduz o Estatuto da Cidade para o contexto local e deve ser construído a partir de ampla participação social e do diagnóstico da realidade do município (problemas, desafios, potencialidades etc.). Define qual a função social de cada área da cidade, delimita explicitamente isso no território e prevê as formas de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para torná-lo uma realidade no município (PÓLIS, 2005).

Apesar de grandes conquistas sociais das últimas décadas – como a institucionalidade participativa; a construção de planos diretores; os avanços normativos e, especialmente, pós-governo Lula, o grande aumento de investimentos públicos em desenvolvimento urbano, a inclusão de setores da população no mercado de consumo e a retirada de setores da condição de miséria – o balanço nacional é que pouco foi alterado em termos da gestão e ordenamento do solo urbano (ROLNIK; KLINK, 2011), ou seja, os instrumentos legais não estão sendo utilizados efetivamente para que a função social da cidade seja cumprida. Tal situação leva à manutenção da lógica predatória de crescimento urbano presente nas grandes cidades brasileiras e latino-americanas, pautada por interesses privados locais, nacionais e internacionais, da qual a cidade de São Paulo constitui um dos maiores e principais palcos de disputa.

Em 2013, São Paulo deu início ao processo de revisão participativa de seu plano diretor, lei aprovada pela Câmara Municipal em 2002. Também serão revisados a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, que detalha as regras para a organização de cada área da cidade (inclusive, a existência de centros de educação infantil, as escolas e universidades), e o Código de Obras e Edificações, que define as regras de como as construções devem ser feitas dentro de cada lote (por exemplo, como uma escola deve ser construída).

Se essas três leis não estiverem sintonizadas – Plano Diretor, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras e Edificações –, é inviabilizada a ação efetiva do poder público na promoção da função social da cidade. Uma ação em prol



de políticas que revertam a segregação na sociedade, que inibam a especulação imobiliária, fortaleçam o transporte público, ampliem o acesso a serviços públicos para a população de baixa renda, multipliquem áreas verdes e espaços públicos da cidade e avancem na garantia de direitos em uma perspectiva ambientalmente sustentável.

## **1.2 O Plano de Educação: possibilidades e desafios na garantia de direitos**

São Paulo ainda não possui um plano de educação. Apesar de o Plano Nacional de Educação (PNE), lei aprovada pelo Congresso Nacional em 2001, ter estabelecido que todos os municípios e estados brasileiros construíssem seus Planos Decenais com metas para a melhoria de acesso e da qualidade educacional, não somente a cidade, mas também o estado de São Paulo<sup>5</sup> não possuem planos de educação: planos que estabeleçam metas a médio e longo prazo para o atendimento educacional em determinado território.

Os Planos de Educação constituem o principal instrumento da política educacional, aos quais as políticas e os programas de cada gestão devem estar subordinados. Para serem efetivos, necessitam abordar o conjunto do atendimento educacional existente em um território, envolvendo redes municipais, estaduais, federal e as instituições privadas que atuam em diferentes níveis e modalidades da educação (das creches às universidades), e estimular também as articulações com a educação não escolar. Os Planos são um importante instrumento contra a descontinuidade das políticas, pois orientam a formulação e implementação delas e referenciam o controle social. Controle social e participação cidadã que contribuem para o aprimoramento das políticas públicas e são decisivos na sustentação das conquistas sociais para além das mudanças eleitorais.

A luta por um Plano de Educação na cidade de São Paulo é anterior a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2001, constando como parte da agenda política de entidades sindicais, de movimentos e organizações da sociedade civil e de parlamentares<sup>6</sup>. Em agosto de 2008, depois de várias iniciativas frustradas e in-

---

<sup>5</sup> Desde 2003, tramita na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo uma proposta de plano de educação construída pelo Fórum Estadual em Defesa da Educação Pública. No mesmo ano, o governo estadual apresentou uma proposta de Plano Estadual à Assembleia (PL 1066/2003), mas o texto foi arquivado a pedido do Executivo em 2009. Nenhuma das duas proposições chegou a ser apreciada pelo legislativo. Em 2010, o governo estadual teria enviado um novo plano ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo, que não foi tornado público.

<sup>6</sup> Em 1999, a vereadora Ana Maria Quadros (PSDB) apresentou o Projeto de Lei n. 180/1999 que instituiu o Plano Municipal de Educação. Em 2002, o Conselho Municipal de Educação aprovou a indicação CME n. 01/2002, que propôs objetivos e estratégias para a construção de um Plano Municipal de Educação. Entre 2003 e 2006, ações foram promovidas tanto por sindicatos e movimentos sociais como pelo governo municipal e Câmara de Vereadores visando retomar os debates sobre a construção de um Plano Municipal de Educação, que não resultaram em desdobramentos concretos.

tensas pressões por parte da sociedade civil, a cidade de São Paulo teve convocado formalmente pela Secretaria Municipal de Educação (SME) uma audiência pública para a construção do Plano de Educação da cidade. Desde então foi constituída uma comissão para acompanhar, desencadear processos participativos na cidade, e monitorar o andamento do Plano; mais de duas mil atividades, envolvendo debates, encontros temáticos, encontros regionais e plenárias livres, foram realizadas; além da Conferência Municipal de Educação, ocorrida em 2010. Das deliberações da Conferência resultou um documento de sistematização que deu base para a construção de uma proposta de plano por parte de Secretaria Municipal de Educação. Com base nessas deliberações, a Comissão Executiva buscou influenciar mudanças na proposta de Projeto de Lei da SME, visando seu aprimoramento.

A proposta do Projeto de Lei ficou “engavetada” no Executivo Municipal por dois anos e só foi encaminhada para a Câmara Municipal após a instauração de um inquérito civil público para apurar a demora no envio da proposta. Desde outubro de 2012, o Projeto de Lei encontra-se em tramitação na Câmara Municipal, sendo a expectativa das entidades e movimentos sociais, que atuam no processo de construção do Plano desde 2008, que ele seja debatido na Câmara por meio de um ciclo de audiências públicas, amplamente divulgado (inclusive junto às unidades educacionais), de modo a ser aprimorado como o principal instrumento da política educacional da cidade, envolvendo a necessária participação dos governos estadual e federal no que se refere ao atendimento educacional no conjunto da cidade.

## 2. As várias faces da desigualdade educacional na cidade de São Paulo

Além da fundamental importância da participação popular na qualificação dos processos de planejamento, implementação, avaliação e controle social das políticas educacionais; a produção, tratamento e disseminação amigável e acessível de informações apresenta um grande potencial para nortear as políticas educacionais de forma que elas respondam a necessidades concretas da população, superem as profundas desigualdades educacionais da cidade e garantam direitos.

Com esse intuito, foi elaborado o estudo “Educação e Desigualdades na cidade de São Paulo” (AÇÃO EDUCATIVA, 2013), de forma a compor um panorama da situação educacional na cidade na última década. A partir desse estudo, apresentaremos a seguir alguns dados que auxiliam a retratar as condições educacionais na cidade, em especial aqueles que evidenciam as desigualdades que ainda marcam o processo de escolarização da população paulistana. Tem-se como desafio compreender os mecanismos sociais que

reproduzem no sistema educacional, as desigualdades sociais e propor alternativas políticas que viabilizem a construção de uma educação efetivamente democrática.

A partir do estudo podem-se identificar quatro principais aspectos que tem marcado as desigualdades na cidade: as diferenças de gênero e entre cor e raça na população; a distribuição territorial da cidade, combinada com a distribuição de renda; e as variações na oferta de atendimento entre as redes de ensino, ou seja, entre as redes federal, estadual, municipal e privada. Vale destacar que essas variáveis não agem individualmente, mas são mutuamente influenciáveis. Essas serão aqui abordadas separadamente mais por uma opção didática, do que pela maneira na qual ocorrem na realidade.

### **2.1 Organização territorial da cidade**

No que se refere à organização territorial, São Paulo apresentou, ao longo do último século, pelo menos, três formas de segregação: 1) definida por uma cidade concentrada, onde os indivíduos se comprimiam em uma área pequena e estavam segregados pelo tipo de moradia; 2) dividida na relação entre centro-rico e periferia-pobre; e 3) a que se sobrepõe à divisão centro-periferia e cria “enclaves fortificados” – nos quais “os diferentes grupos sociais estão, muitas vezes, próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns” (CALDEIRA, 2000), onde áreas periféricas passam a ser rodeadas por condomínios de alto padrão.

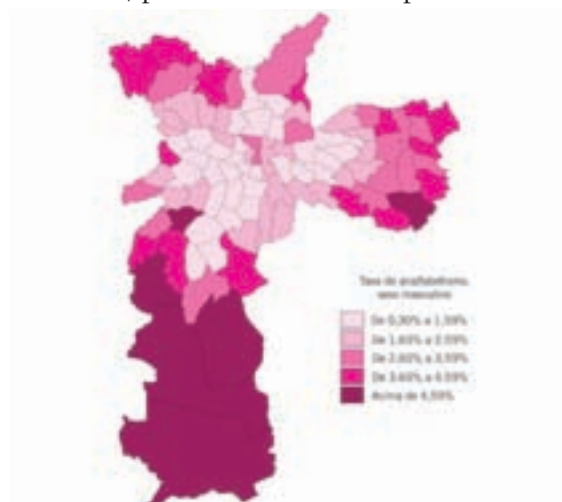
Considerar esse histórico implica em construir uma abordagem analítica que vá além da relação binária entre centro e periferia, mas compreenda as desigualdades “inter-regionais”, bem como a relação entre a distribuição espacial e a distribuição de renda da população. No estudo foi possível trabalhar a partir de dados desagregados por distritos do município, ou seja, a partir de 96 diferentes realidades no território paulistano.

Apesar das variações inter-regionais, e inter-distritos, a partir dos dados de renda por domicílio, e segundo a cor/raça da população (IBGE, 2010), pode-se dizer que a pobreza e a riqueza tem cor, raça e endereço no município. A população mais pobre concentra-se nas regiões periféricas, onde se encontram as maiores proporções da população negra e indígena. Por outro lado, na região do centro expandido, encontram-se as taxas mais elevadas de domicílios que vivem com mais de 20 salários mínimos mensais per capita e, concomitantemente, as maiores concentrações da população branca e amarela. Além da desigual distribuição populacional no território, o acesso a serviços de saúde, assistência social, moradia, transporte, bem como aos equipamentos culturais também se dá de forma bastante desigual (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2013).

No que se refere à educação, percebe-se que essa é uma das políticas em que há maior distribuição dos serviços no tecido urbano, além de indícios para a reversão da desigualdade ao menos no acesso aos equipamentos. Nesse sentido, destaca-se a localização dos Centros de Educação Unificados (CEU), unidades educacionais que dispõem de infra-estrutura de lazer e de cultura e que estão localizadas nas áreas periféricas, visando enfrentar a segregação espacial e a desigualdade de acesso aos equipamentos de cultura, lazer e esporte no município. Entretanto, apesar desse tipo de política, os dados a seguir demonstram que as desigualdades na escolarização da população, acesso aos serviços e condições dos equipamentos ainda estão marcadas pela história e forma da organização territorial da cidade de São Paulo.

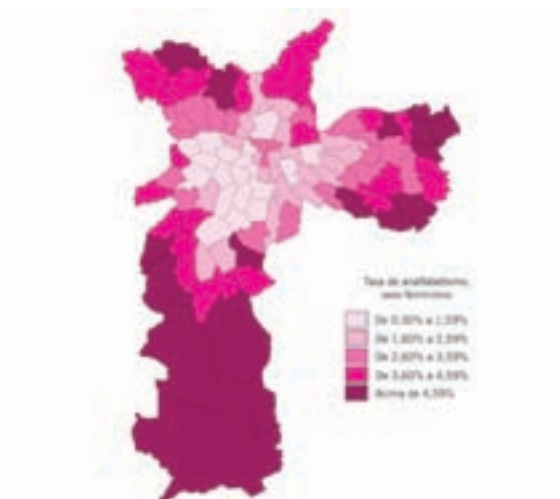
A distribuição das taxas de analfabetismo varia consideravelmente conforme a região e o distrito do município. Enquanto em alguns distritos (Alto de Pinheiros, Consolação, Jardim Paulista, Moema), essa taxa é inferior a 1%, em outros distritos, essa taxa alcança valores bastante acima da média municipal, ultrapassando os 5% (Iguatemi, Jardim Ângela, Marsilac, Parelheiros). No mapa abaixo, pode-se verificar a variação nas taxas de analfabetismo entre homens e mulheres, com 10 anos ou mais de idade, segundo os distritos do município de São Paulo.

**Mapa 1:** Taxa de analfabetismo (pessoas com 10 anos ou mais), do sexo masculino, por distrito do município de São Paulo, 2010



**Fonte:** Censo Demográfico, IBGE, 2010

**Mapa 2:** Taxa de analfabetismo (pessoas com 10 anos ou mais), do sexo feminino, por distrito do município de São Paulo, 2010

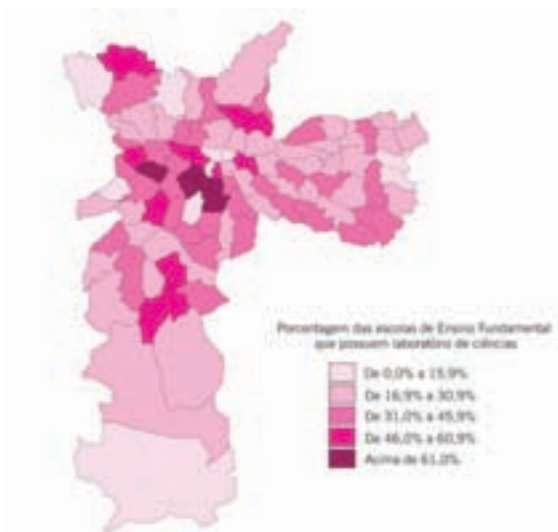


**Fonte:** Censo Demográfico, IBGE, 2010

Enquanto as taxas de analfabetismo demonstram a falta de acesso à escola, nas últimas décadas, da população que hoje vive em São Paulo; outros dados evidenciam a desigualdade ainda presente no acesso à educação, bem como nas condições em que o serviço é ofertado. A oferta da educação infantil na cidade de São Paulo é um exemplo de que a garantia de um direito ainda é marcada, dentre outras desigualdades, pela territorial.

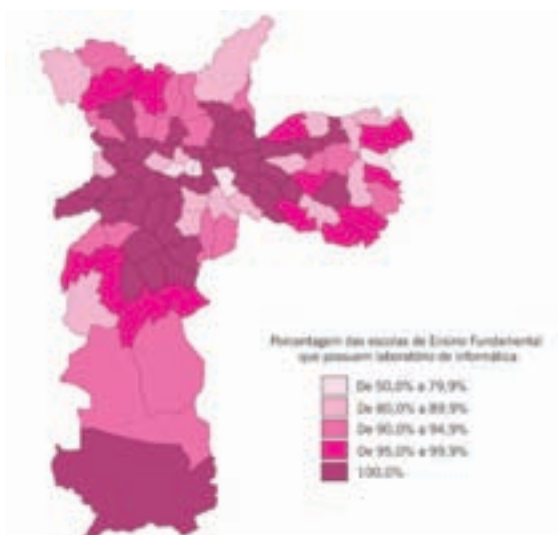
Apesar do crescimento nas taxas de atendimento da educação infantil no município na última década, a situação por distrito ainda varia consideravelmente, como se pode constatar nos mapas 3 e 4. As taxas de frequência líquida, que correspondem ao percentual da população em determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado a essa faixa etária, variam significativamente tanto para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos, como para as crianças de 4 e 5 anos de idade.

**Mapa 3:** Taxa de frequência líquida, crianças de 0 a 3 anos, por distrito do município de São Paulo, 2011



Fonte: SEADE, Sistema de Projeção Populacional, 2011; Microdados do Censo Escolar, 2011

**Mapa 4:** Taxa de frequência líquida, crianças de 4 e 5 anos, por distrito do município de São Paulo, 2011



Fonte: SEADE, Sistema de Projeção Populacional, 2011; Microdados do Censo Escolar, 2011

Cabe destacar que a análise da taxa de frequência por distritos sofre distorções em virtude da própria mobilidade na cidade. Como o atendimento da criança, jovem ou adulto, não necessariamente se dá no interior do distrito onde reside – seja pela ausência de vagas na região, seja pela dinâmica da vida cotidiana da família, ou pelo fato de o estabelecimento das fronteiras entre os distritos não condizer com a organização da vida local – no interior dessas taxas pode-se encontrar o atendimento de crianças residentes em um distrito por um outro distrito, reduzindo, por um lado, as taxas do distrito original e elevando, por outro, as taxas do distrito que oferece a vaga. Apesar dessas “distorções” no dado, a informação por distrito é bastante relevante e favorece um olhar mais atento para as diferentes realidades vividas no município.

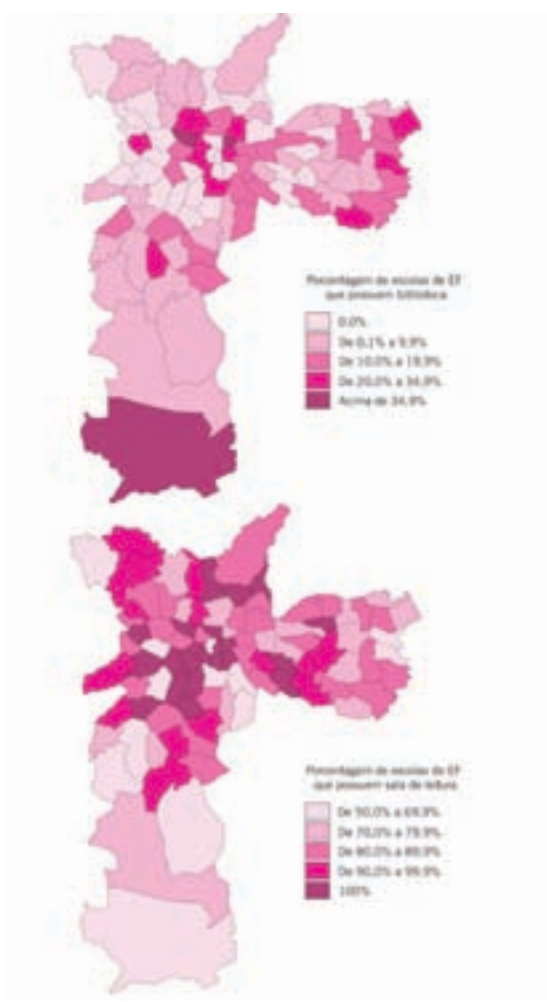
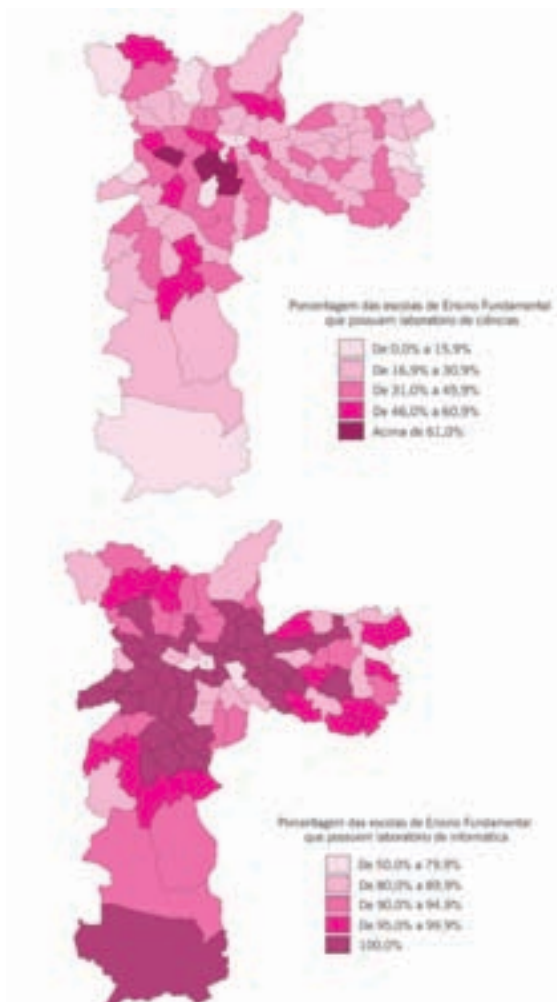
No caso do atendimento das crianças menores de 3 anos, enquanto nos distritos do Butantã, Pinheiros, Barra Funda, Pari e Santana, mais de 50% das crianças nessa faixa etária são atendidas, nos distritos de Jardim Ângela, Capão Redondo, São Lucas, Ponte Rasa, Tremembé ou Anhanguera o atendimento não chega a 20% das crianças.

No caso da pré-escola, constata-se que as taxas de atendimento encontram-se consideravelmente melhores do que em creche. As taxas acima dos 100% muito provavelmente refletem o atendimento de outros distritos. Ainda que se considere que haja atendimento da população residente de um distrito por outro, chama a atenção os baixos índices de atendimento de alguns distritos, tais como: Vila Andrade, São Domingos, Pedreira, Jardim Ângela e São Lucas, todos estes com taxas de atendimento das crianças de 4 e 5 anos inferiores a 60%.

Além da variação constatada nas taxas de analfabetismo ou no acesso das crianças às creches e escolas de educação infantil, segundo a distribuição populacional no território, pode-se também verificar desigualdades nas condições dos equipamentos, bem como do corpo docente, aspectos esses considerados fundamentais na oferta de uma educação de qualidade.

Partindo de que as condições de infraestrutura e funcionamento das unidades escolares possibilitam a criação de um espaço acolhedor de convívio e de desenvolvimento pleno de atividades pedagógicas, verificou-se a existência de determinados insumos nas unidades escolares. A situação das escolas de ensino fundamental ilustra bem a distribuição de laboratórios de ciências e de informática, bibliotecas e salas de leitura, nos vários distritos do município.

**Mapas 5, 6, 7 e 8:** Porcentagem de escolas de EF que possuem laboratório de ciências, laboratório de informática, biblioteca e sala de leitura, por distritos do município de São Paulo, 2011.



Fonte: MEC/INEP Microdados do Censo Escolar, 2011



Confirma-se, a partir dos mapas, a priorização dada aos laboratórios de informática em comparação aos demais equipamentos escolares. Parte dos distritos que ainda não possuem 100% das escolas com esses equipamentos está em regiões periféricas do município, como Lajeado, Jardim Ângela, Anhanguera, Jardim Helena, São Mateus e Ermelino Matarazzo, as quais mais necessitariam de tais equipamentos nas unidades escolares, considerando a condição social das famílias e número reduzido de outros equipamentos públicos na região. Por outro lado, percebe-se que, nos distritos mais centrais do município – em regiões mais ricas economicamente –, também há um menor percentual de escolas com laboratórios de informática – tais como Sé, República, Consolação, Mooca, Perdizes, Vila Mariana – o que pode indicar uma política redistributiva, priorizando inicialmente regiões mais periféricas antes de se implantarem esses equipamentos nas regiões mais centrais.

Já com relação aos laboratórios de ciências, bibliotecas e salas de leitura, verifica-se uma distribuição desigual no município, sem que se perceba alguma correspondência entre condições econômicas e sociais dos distritos com sua (in) existência. No caso das bibliotecas e salas de leitura, parece haver a preocupação de se ter, ao menos, um dos equipamentos nas escolas que, na maioria das vezes, acaba sendo as salas de leitura.

Outro aspecto que se refere às condições de qualidade das unidades escolares é o vínculo do professor junto a rede de ensino, ou seja, se são ou não efetivos. A condição de efetivo em uma rede de ensino é relevante ao indicar uma condição de maior estabilidade para a prática docente, possibilidade de continuidade em uma determinada escola e de valorização profissional.

A maioria dos docentes da rede estadual não são efetivos, podendo ser enquadrados como estáveis ou temporários (Tabela 1). A situação é alarmante, em especial, no anos iniciais do ensino fundamental, em que quase 60% dos docentes estão nesta condição. Já nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio, essa taxa apresenta-se ligeiramente menor, atingindo quase a metade dos docentes. Ressalta-se a variação entre as diretorias de ensino, sendo que as com “melhor” proporção de docentes efetivos encontram-se na região do centro expandido da capital, isto é, Centro-Sul e Leste 5, enquanto os piores indicadores estão nas diretorias de regiões mais periféricas, tais como Leste 3, Sul 2 e Sul 3.

**Tabela 1:** Docentes efetivos e não efetivos, que atuam na rede estadual, segundo a etapa da educação básica e a diretoria regional, município de São Paulo, 2012

Diretorias Regionais	EF I		EF II e EM	
	Efetivo	Não-efetivo	Efetivo	Não-efetivo
Centro	268	394	1176	877
Centro Oeste	369	403	1214	974
Centro Sul	520	480	1279	961
Leste 1	542	613	1677	1236
Leste 2	588	719	1731	1760
Leste 3	326	736	1244	1470
Leste 4	450	578	1422	1274
Leste 5	399	357	1377	1139
Norte 1	591	611	1790	1600
Norte 2	392	553	1199	1046
Sul 1	513	657	1740	1235
Sul 2	425	931	1427	1963
Sul 3	393	1061	1480	2012

**Fonte:** SEE Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos, 2012 - Lei de Acesso à Informação

No quesito vínculo com a administração pública, a situação dos docentes da rede municipal é significativamente superior à da rede estadual (Tabela 2). Apenas 8% dos docentes não são efetivos, sendo que essa taxa varia entre as etapas da educação básica. São 2% de não efetivos na educação infantil, 5,3% nos anos iniciais do ensino fundamental, 16,5% nos anos finais do ensino fundamental e 25% no ensino médio. Já entre as diretorias de educação, verifica-se uma situação similar ao observado na rede estadual: as diretorias da região do centro expandido (Ipiranga, Butantã e Penha) concentram as melhores taxas de docentes efetivos (quase 95%), enquanto as diretorias das regiões periféricas (Campo Limpo, Guaianases e Pirituba) apresentam as maiores concentrações de docentes não efetivos da rede municipal, ou seja, cerca de 10% dos docentes estão nessa condição.

**Tabela 2:** Docentes efetivos e não efetivos, que atuam na rede municipal, segundo a etapa da educação básica e a diretoria regional, município de São Paulo, 2012

Diretorias Regionais	Ed Infantil <sup>1</sup>		EF I		EF II		EM	
	Efetivo	Não-efetivo	Efetivo	Não-efetivo	Efetivo	Não-efetivo	Efetivo	Não-efetivo
Butantã	1166	10	605	29	983	123		
Campo Limpo	2710	52	1503	109	2066	551		
Capela do Socorro	1769	33	724	51	1117	275		
Freguesia	1459	40	804	48	1142	257		
Guaianases	1833	38	838	69	1141	365	4	1
Ipiranga	1613	36	670	35	1229	114		
Itaquera	1798	36	642	30	1077	160		
Jaçanã	1820	62	800	50	1389	182	27	15
São Miguel	2434	46	1169	54	1909	287	3	
Penha	2073	23	716	35	1327	166		
Pirituba	2012	49	1167	49	1688	490	9	
Santo Amaro	1330	27	720	29	1231	188	2	
São Mateus	2149	35	1124	50	1699	386	3	

<sup>1</sup>Estão incluídos os auxiliares de desenvolvimento infantil

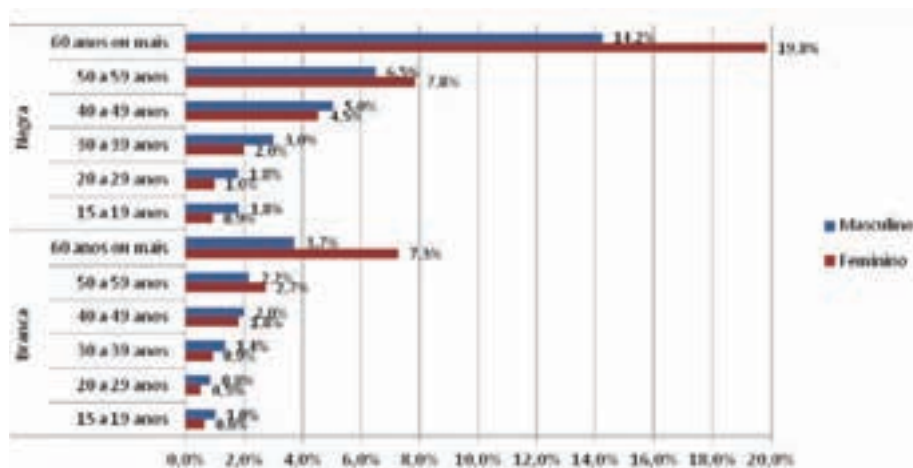
**Fonte:** SME/CI, 2012 - Lei de Acesso à Informação

## 2.2 Desigualdade racial

Os dados do estudo permitem afirmar que a garantia do direito à educação na cidade de São Paulo está significativamente marcada pelas desigualdades raciais existentes na população brasileira. Dois dados evidenciam essa profunda desigualdade: a taxa de analfabetismo e o número de anos de estudo da população.

Conforme pode ser observado no gráfico 1, as taxas de analfabetismo da população negra (composta por pretos e pardos, segundo critérios do IBGE), para todas as faixas etárias, encontram-se em patamares significativamente superiores à população branca. A diferença entre as taxas da população negra em relação à população branca parece diminuir com a nova geração, mantendo-se ainda bastante elevada nas demais faixas etárias. Esse fato parece demonstrar, por um lado, o resultado das políticas de universalização do ensino fundamental nas últimas décadas, mas, por outro, que a redução do analfabetismo de forma a superar o hiato racial no país requer políticas focalizadas no interior de políticas universais.

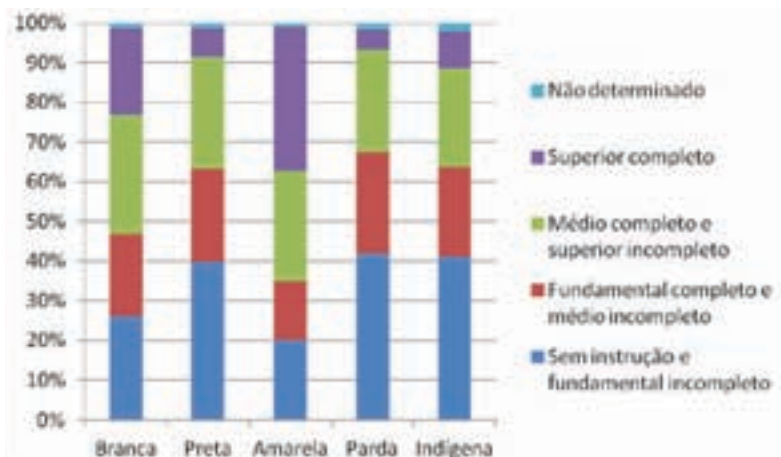
**Gráfico 1:** Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade, por grupos etários e cor ou raça, município de São Paulo, 2010.



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010

Com relação ao nível de instrução da população, a situação não se altera. A partir do gráfico 2, verifica-se que, enquanto a população branca e amarela apresentam as maiores taxas de ensino superior completo, a população negra e indígena concentra as taxas mais elevadas da população sem instrução ou com EF incompleto.

**Gráfico 2:** Distribuição das pessoas com 10 anos ou mais por nível de instrução, segundo cor ou raça, município de São Paulo, 2010



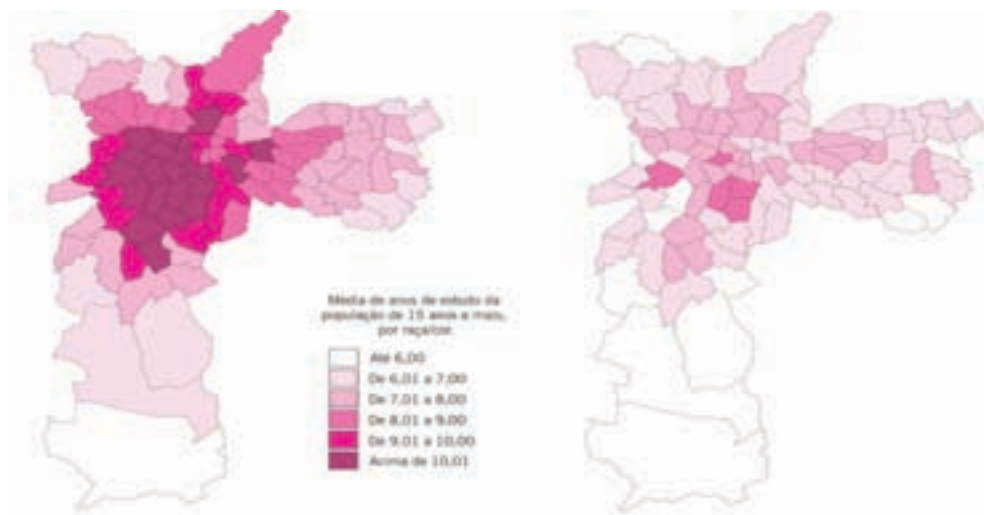
Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010

Essa desigualdade no acesso e permanência no sistema educacional pode também ser constatada ao observarmos o número de anos de estudo da população, por cor ou raça, de acordo com sua distribuição territorial.

**Mapa 09:** Média de anos de estudo da população de 15 anos e mais, por raça/cor, município de São Paulo, 2007

**População branca/amarela**

**População preta/parda**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000

Como se pode observar, a população negra apresenta índices significativamente inferiores em relação ao número de anos de estudo da população branca e amarela. A variação no número de anos de estudo conforme ocorre o afastamento da região do centro expandido do município se dá de forma mais acentuada no interior da população branca e amarela do que em relação à população negra, ainda que nesta também se possa perceber uma diferença, com focos mais pontuais de maior escolarização.

### 2.3 Desigualdades de gênero

No âmbito educacional, constata-se uma situação desfavorável para os meninos e jovens do sexo masculino, ao menos no que se refere à permanência na escola.

<sup>7</sup> Como o Censo Demográfico de 2010 não coletou o dado de número de anos de estudo da população, optou-se por apresentar os dados referentes ao ano 2000.

As taxa de frequência líquida, reprovação e distorção idade-série, tanto para o ensino fundamental como para o ensino médio, tem sido mais desfavoráveis para os estudantes do sexo masculino do que do sexo feminino.

A tabela 3 apresenta as taxas de distorção idade-série em relação ao sexo dos estudantes do ensino fundamental.

**Tabela 3:** Taxa de distorção idade-conclusão no Ensino Fundamental, por sexo e dependência administrativa da instituição, 2002 – 2005

Dependência Administrativa	Sexo	2002	2003	2004	2005
Estadual	Feminino	55.5	53.1	55.5	54.9
	Masculino	60.8	59.4	61.1	60.6
Municipal	Feminino	51.4	53.3	53.4	58.2
	Masculino	57.8	58.9	60.3	64.6
Privada	Feminino	27.9	29.2	28.7	27.4
	Masculino	33.9	34.8	34.3	33.4

Fonte: MEC/INEP, Edudata Brasil, 2002 - 2005

Destaca-se, inicialmente, que até 2005 mais da metade dos estudantes na rede pública que concluíam o ensino fundamental o faziam acima da idade ideal. Chama também a atenção a diferença nos índices entre a rede pública e a privada, bem como o fato de os estudantes do sexo masculino estarem em desvantagem em todas as dependências administrativas, durante todo o período analisado. Essa situação se repete ao analisarmos os dados do ensino médio e exigem maior atenção para as relações de gênero no interior das escolas.

Nesse sentido, merece destaque também as elevadas taxas de estudantes com NEE do sexo masculino, nas várias etapas e modalidades de ensino, superiores à distribuição de estudantes do sexo masculino no total de estudantes em São Paulo (Tabela 4). Enquanto nas creches tem-se 52% das crianças do sexo masculino, no caso das crianças com NEE, esse percentual eleva-se para 57%. Tal diferença aumenta no ensino fundamental, que possui 51% dos estudantes do sexo masculino, e cerca de 60% dos estudantes com NEE desse sexo, e permanece para o caso do ensino médio, com 51% de estudantes do sexo feminino e 46,5% de estudantes com NEE desse sexo. Estes números chamam a atenção para as formas pelas quais se tem classificado os estudantes com NEE, reforçando os estudos que demonstram a desigualdade no atendimento entre os estudantes do sexo masculino e do sexo feminino no sistema escolar.

**Tabela 4:** Matrículas de estudantes com NEE na educação básica, segundo a etapa e modalidade de ensino, por sexo (e porcentagem entre os sexos), município de São Paulo, 2011

Etapa e modalidade		Sexo	
		Masculino	Feminino
Creche	NA	274	207
	%	57,0%	43,0%
Pré-escola	NA	1.591	1.102
	%	59,1%	40,9%
EF Anos iniciais	NA	8.551	5.471
	%	61,0%	39,0%
EF Anos finais	NA	5.824	3.941
	%	59,6%	40,4%
Ensino Médio	NA	680	590
	%	53,5%	46,5%
Ed Profissional	NA	31	34
	%	47,7%	52,3%
EJA (pres e semi)	NA	1.099	791
	%	58,1%	41,9%

Fonte: MEC/INEP Microdados Censo Escolar 2011

## **2.4 Desigualdades nas condições de oferta educacional entre as redes de ensino**

Para além das desigualdades territoriais, raciais e de gênero que marcam o atendimento educacional na cidade, também foram identificadas desigualdades nas condições de oferta educacional entre as redes de ensino, isto é, entre as redes federal, estadual, municipal e privada. Nesse sentido, dois aspectos serão aqui evidenciados: a média de número de horas permanecidas nas escolas e o número de estudantes por turma.

Ainda que apenas o número de horas permanecidas diariamente nas escolas não seja isolado, um indicativo de qualidade, considera-se que o pouco tempo permanecido na escola pode ser um limitador do direito à educação. A tabela 5 permite observar a variação no número médio de horas-aula diárias por etapa da educação básica e entre dependências administrativas das unidades escolares.

**Tabela 5:** Número médio de horas-sula diárias por etapa da educação básica e dependência administrativa - Município de São Paulo, 2010

Dependência Administrativa	Creche	Pré-escola	EF	EM
Federal	13	13	4,6	4,5
Estadual	11,3	11,9	5,2	4,7
Municipal	10,1	5	4,8	4,5
Privada	8,6	6,9	4,9	5,5

Fonte: MEC/INEP/DEEP Indicadores, 2010

O maior tempo de permanência na escola se dá na educação infantil, ocorrendo uma redução considerável neste tempo na medida em que se avança no processo de escolarização. Enquanto a rede pública oferece um maior número de horas-aula diárias na educação infantil, é na rede privada onde os estudantes passam mais tempo no ensino médio. No ensino fundamental, a rede estadual é a que apresenta o maior número de horas-aula seguido da rede privada. Destaca-se a diferença no tempo permanecido na pré-escola pelas crianças da rede municipal em comparação com as demais redes públicas no município e com as escolas privadas.

Além das horas diárias permanecidas nas escolas, a análise do número médio de estudantes por turma pode sinalizar a qualidade da atenção dada ao estudante pelos profissionais da educação, pois, de certa forma, quanto maior a turma, menos tempo o professor poderá dedicar sua atenção ao atendimento individual de dúvidas e dificuldades.

As duas tabelas a seguir apresentam a média de estudantes por turma entre 2007 e 2010, por etapa da educação básica e dependência administrativa das unidades escolares.

**Tabela 6:** Número médio de alunos por turma na educação infantil, por dependência administrativa - Município de São Paulo, 2007 - 2010

Dependência Administrativa	Creche				Pré-escola			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Federal	24,6	20,8	20,2	22,9	24,3	15,3	14	21,8
Estadual	6	8,6	10,9	9,9	--	12,8	14,5	15
Municipal	10	10,6	10,1	9,7	31,8	34	32,9	31,6
Privada	10,3	10,2	9,8	9,5	12,9	13,5	13,3	13,3

Fonte: MEC/INEP/DEEP Indicadores, 2007 - 2010



**Tabela 7:** Número médio de alunos por turma no EF e EM, por dependência administrativa - Município de São Paulo, 2007 - 2010

Dependência Administrativa	EF - anos iniciais				EF - anos finais			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Federal	22,2	21,4	22,7	23,2	--	--	--	--
Estadual	33,8	32,9	31,6	30,3	37,6	37,6	36,3	36
Municipal	33,8	34,5	31,8	30,4	34,7	35,5	33	31,9
Privada	17,2	17,2	17,2	17,3	22,3	23,2	23,1	23,3

Dependência Administrativa	Ensino Médio			
	2007	2008	2009	2010
Federal	39,5	39,9	38,5	35,3
Estadual	39,5	39,3	38,6	38,7
Municipal	35,1	34,4	31,8	30,5
Privada	25,3	25,8	25,8	25,7

**Fonte:** MEC/INEP/DEEP Indicadores, 2007 -2010

A grande variação no número de estudantes por turma entre as redes de ensino já demonstra a condição desigual a que são submetidas as crianças e jovens no município. Os mais baixos índices de estudantes por turma encontram-se nas escolas privadas, seguidos da rede estadual no caso da educação infantil, da rede federal para os anos iniciais do EF, e da rede municipal para os anos finais do EF e do ensino médio.

Com relação à rede municipal, destaca-se o excessivo número de estudantes por turma na pré-escola, situação similar nos anos finais do EF da rede estadual. Vale destacar a tendência de redução no número de estudantes por turma nas redes municipal e estadual para o ensino fundamental e médio.

As informações apresentadas sobre a situação educacional na cidade permitem concluir que o direito à educação na cidade de São Paulo é marcado por inúmeras desigualdades, sejam essas territoriais, de gênero, cor/raça ou entre redes de ensino, e que a oferta educacional e o trabalho pedagógico ainda não têm conseguido romper em sua plenitude, exigindo estratégias e políticas intersetoriais para sua superação.

### 3. Construir políticas educacionais na perspectiva do direito à cidade

A construção de uma política educacional para São Paulo, na perspectiva do direito humano à cidade, deve incorporar a perspectiva territorial na formulação, na implementação, no monitoramento, na avaliação e na revisão de políticas públicas, o que implica necessariamente manejar as potencialidades ativas dos territórios na

constituição de processos e na transformação das relações sociais e de poder (KOGA, 2005). Partindo desse pressuposto, o que tal construção deve considerar?

Em primeiro lugar, *as profundas desigualdades educacionais existentes nas e entre as áreas e regiões da cidade*, que se manifestam na distribuição desigual de equipamentos públicos de educação pelo município (com maior concentração da oferta no centro da cidade) em prejuízo das periferias, que apresentam um atendimento – em geral – de mais baixa qualidade para as populações pobres.

Em segundo lugar, *a lógica segregadora existente na cidade*, que dificulta a circulação, o encontro de pessoas e de diferentes grupos sociais, assim como o usufruto de serviços e espaços públicos, dos bens culturais e de lazer e das muitas possibilidades de desenvolvimento humano existentes na cidade, entre elas, as educacionais. Articulada à desigualdade de renda, a segregação também é racial, na medida em que a população branca se concentra no centro expandido da cidade e a população negra nas periferias. A população negra que foi expulsa das áreas centrais pelas políticas higienistas do começo do século XX e pelos processos de especulação imobiliária, que ganharam intensidade em São Paulo pós década de 1960.

Em terceiro lugar, o *“roubo do tempo de vida”* imposto à maior parte da população em sua mobilidade precária pela cidade em busca de condições de sobrevivência e melhores condições de vida. Tempo usurpado das relações pessoais e familiares, do cuidado e do descanso, da participação política, da ação cultural, do lazer, do estudo, do acompanhamento educacional dos filhos e filhas e da gestão democrática nas escolas.

Nessa perspectiva, para se concretizar políticas educacionais comprometidas com o direito humano à cidade, que proporcionem e estejam articuladas às mudanças estruturais necessárias, é fundamental garantir condições efetivas, que perdurem no tempo, a partir de Políticas de Estado de médio e longo prazo. Políticas de Estado que têm, no Plano de Educação da Cidade de São Paulo, o seu principal instrumento. E quais são as condições para o desenvolvimento dessas políticas?

• **Financiamento**<sup>8</sup> – É necessário garantir recursos suficientes para as mudanças almejadas, com base na construção do Custo Aluno Qualidade (CAQ) da Cidade de São Paulo. Previsto na legislação nacional, o CAQ<sup>9</sup> é o valor por estudante (ou criança, no caso da educação infantil) necessário para se cumprir a legislação e as metas educacionais. Ele representa uma mudança da atual lógica vigente nas polí-

---

<sup>8</sup> Dois artigos da publicação “Educação e desigualdades na cidade de São Paulo” abordam especificamente a questão do financiamento da educação, apresentando as despesas na educação realizadas pelas administrações municipal e estadual na cidade de São Paulo nos últimos anos. Para mais informações, acesse: <[http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/educ\\_desig.pdf](http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/educ_desig.pdf)>.

<sup>9</sup> O CAQ constitui uma das principais bandeiras de luta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação ([www.campanhaeducacao.org](http://www.campanhaeducacao.org)), que teve sua proposta de CAQ debatida e normatizada pelo Conselho Nacional de Educação em 2010. Desde então, o Conselho aguarda a homologação do parecer pelo Ministro da Educação.

ticas sociais, na qual os recursos são definidos com base nos limites orçamentários e não no que é necessário para cumprir as metas. Na perspectiva de superação de desigualdades, o CAQ prevê também a possibilidade de se investir um valor maior por aluno/aluna em áreas ou regiões com piores indicadores educacionais.

• **Colaboração e atuação planejada e coordenada entre os entes federados na cidade** – A partir do foco nos territórios da cidade, deve-se articular o atendimento educacional ofertado pelos governos municipal, estadual e federal. Atualmente, há uma grande falta de coordenação, que chega ao nível da disputa, o que se constitui um desserviço para a melhoria do atendimento educacional da população. A articulação deve estar ancorada em mecanismos, instâncias e processos que possibilitem o planejamento, a implementação e avaliação coordenadas das políticas educacionais nos territórios, visando corrigir desigualdades.

• **Informação, monitoramento e avaliação** – Sintonizado com o item anterior (a atuação coordenada entre os entes federados) é urgente a criação de um Centro de Estudos e Informações Educacionais da Cidade de São Paulo que integre a geração, o tratamento e a disseminação de informações educacionais sobre a cidade, incluindo todo o atendimento educacional nela existente. Trata-se de informações fundamentais para o planejamento, a avaliação e o monitoramento das políticas e programas educacionais e para o aprimoramento da transparência, do controle social e da gestão democrática em educação.

• **Planos de Educação regionais** – Articulados ao Plano de Educação da Cidade, ao Plano Diretor e a outros instrumentos urbanísticos e financeiros, é fundamental a construção de Planos de Educação para diferentes regiões ou áreas do município de São Paulo. O gigantismo, a complexidade e as profundas desigualdades que caracterizam a cidade exigem a construção de instrumentos legais de planejamento regional, com base no diagnóstico e contendo metas de médio e longo prazos, que permitam avançar mais rapidamente na superação dos graves problemas do atendimento educacional presentes na cidade.

• **Metas de equalização** – As metas de equalização nascem da constatação de que as políticas universalistas, focadas em renda, são insuficientes para diminuir muitas das desigualdades presentes na realidade brasileira. Vários estudos e relatórios elaborados por institutos governamentais, universidades e organizações da sociedade civil brasileiros apontam que – apesar da melhoria de diversos indicadores sociais e educacionais na última década – várias desigualdades persistem e até se ampliam. Diante das profundas desigualdades educacionais de São Paulo (entre centro e periferia, entre regiões da cidade, raça/etnia, gênero, origem regional, presença de deficiência etc.), o estabelecimento de uma meta de equalização no Plano de Educação pode contribuir para estimular estratégias que enfrentem de forma mais precisa e acelerada os graves problemas da cidade, aliada ao necessário fortalecimento de

políticas universais que ampliem e melhorem o atendimento educacional para o conjunto da população<sup>10</sup>.

- **Participação, gestão democrática e avaliação educacional** – A participação, além de ser um direito de toda pessoa, também é um fator de qualificação e aprimoramento das políticas públicas. Ela possibilita que os planos, as políticas e os programas educacionais sejam construídos e implementados de forma mais sintonizada com as demandas sociais de uma localidade, de um município, estado ou país. Ao gerar maior envolvimento de pessoas, comunidades, grupos e instituições com o desafio educacional, a participação mobiliza compromissos, diversifica as vozes, dinamiza o debate político, além de contribuir para a identificação de problemas a serem superados e de boas propostas, experiências, acúmulos e ideias existentes na sociedade.

- **Intersetorialidade e efetivação da rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes** – A efetivação do direito à educação de qualidade para todos e todas, no marco do direito à cidade, ultrapassa o poder das políticas educacionais e exige a articulação da educação com outros campos de políticas, como as de saúde, assistência social, cultura, emprego e renda, acesso à justiça, entre outras, principalmente, para populações em situação de vulnerabilidade social. Para além do campo dos direitos da criança e adolescente, no qual a constituição da rede de proteção é obrigação legal e prioritária, é fundamental avançar em políticas integrais e intersetoriais focadas na superação das desigualdades sociais para o conjunto da população, contribuindo – no que se refere à educação – para ampliar as condições para o acesso, a permanência e o sucesso escolar.

- **Abordagem metropolitana** – As dinâmicas econômicas, sociais, culturais e ambientais e o cotidiano da população ultrapassam os limites administrativos do mapa dos municípios. Em grandes cidades como São Paulo, marcada pelo violento processo de expansão territorial das periferias, alimentado pela especulação imobiliária, tal situação é ainda mais intensa e conflitante. Nas franjas distantes do centro de São Paulo, os municípios se confundem, os indicadores sociais são os mais baixos de toda a cidade, a densidade populacional é alta e inversamente proporcional à densidade de empregos, as condições de mobilidade são piores, os serviços públicos são escassos e

---

<sup>10</sup> A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com base no trabalho da Relatoria Nacional de Educação e da Ação Educativa, apresentou ao Congresso Nacional, como parte do conjunto de emendas para o aprimoramento do Projeto de Lei do Executivo Federal referente ao PNE (Plano Nacional de Educação), a proposta que o novo Plano contivesse de forma explícita uma meta de equalização. A proposta de meta fixava em 60% a diminuição de desigualdades educacionais entre grupos sociais da população ao longo da década, com a elevação dos indicadores educacionais dos grupos pobres, discriminados e em situação de vulnerabilidade social, considerando os recortes de renda, raça/etnia, gênero, região, campo/cidade, presença de deficiência, diversidade sexual etc.

as áreas rurais e de proteção ambiental estão sempre em risco. Em meio à precariedade de infraestrutura e de serviços públicos, a população busca formas de melhorar suas condições de vida e de atendimento público não somente no município em que reside, mas nos municípios vizinhos. Considerando essa realidade, é fundamental que o planejamento e a implementação de políticas educacionais – assim como de outras políticas – avance na perspectiva de uma abordagem metropolitana de São Paulo.

O conjunto das condições anteriormente apresentadas para que a educação em São Paulo avance mais estruturalmente em uma perspectiva do direito humano à cidade pressupõe o fortalecimento da gestão pública, de suas equipes e de sua capacidade técnica e política de inovar, institucionalizar e sustentar no tempo processos de coordenação de programas e políticas públicas: amplos, planejados, intersetoriais, territorializados e com escuta e participação social. Este é um investimento fundamental – a ser debatido publicamente com a sociedade – que pode fazer toda a diferença para o presente e o futuro da cidade.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_29.03.2012/art\\_208\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/art_208_.shtm)>. Acesso em 20/07/2012.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARREIRA, D. et. al. Educação e desigualdades na cidade de São Paulo. São Paulo: Ação Educativa, 2013. **Em Questão n.8**. Disponível em: <[http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/educ\\_desig.pdf](http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/educ_desig.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2013.

FERNANDES, E; ALFONSIN, B. 2009. “Estatuto da cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei”. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29672>>. Acesso em: 29 set. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 2010.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. Censo da Educação Básica, de 2001 a 2012.

KOGA, D. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social. In: **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate – n. 2 (Suplemento)** – Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005, p. 17-33.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo, Centauro, (1968) 2008.

PÓLIS. Plano Diretor: participar é um direito. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/959/959.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2013

REDE NOSSA SÃO PAULO. Observatório Cidadão. Indicadores. Disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio/indicadores.php>>. Acesso em 03/07/2012.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e Desenvolvimento Urbano. *Revista Novos Estudos*, 89, março de 2011. São Paulo, Cebrap, 2011

SANTOS, M. A **urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2008.

\_\_\_\_\_; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (org.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec; Annablumme, 2002b.

SÃO PAULO (estado). Secretaria Estadual de Educação (SEE). Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos, 2012. Informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação.

SÃO PAULO (estado). Secretaria Estadual de Educação (SEE). Disponível em <<http://www.educacao.sp.gov.br/>>. Acesso em 07/07/2012.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Informações dos municípios paulistas. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/index.php>>. Acesso em 23/07/2012

TRINDADE, T. A. A luta pelo direito à cidade na América Latina: políticas de revitalização das áreas centrais e organizações do movimento de moradia. 2011. Disponível em: <[http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/thiago\\_aparecido\\_trindade.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/thiago_aparecido_trindade.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2012.



# A CPI dos Danos Ambientais – Legislativo, Meio Ambiente e Saúde Humana

Monica Lilia Vigna Silva Grippo<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O crescimento acelerado e desordenado do setor industrial tem estreita relação com as diversas formas de contaminação ambiental. A industrialização somada aos efeitos do crescimento populacional, através dos processos de produção, extração e do consumo de bens e serviços, contribuem para a deterioração do ambiente, da qualidade de vida e para o esgotamento dos recursos naturais. A gestão ambiental tem se mostrado um grande desafio em termos de controle de riscos, recuperação dos espaços degradados e a promoção da saúde.

Segundo Fontes (s.d), a cidade de São Paulo se constitui em um dos mais impressionantes exemplos em todo o mundo da intensa urbanização associada diretamente ao processo de industrialização. Tornou-se uma das maiores cidades do planeta, a maior da América Latina, tendo a segunda maior população, após a Cidade do México, e contabilizava de acordo com o censo, em 2010, 11.253.503(onze milhões, duzentos e cinquenta e três mil e quinhentos e três) habitantes, sendo também o centro da quinta maior região metropolitana no mundo, composta por 39 municípios e com uma estimativa de 18 milhões de residentes. (IBGE- Censo 2010)

A antiga povoação de São Paulo de Piratininga foi fundada em 25 de janeiro de 1554, pelos padres jesuítas, sendo elevada à condição de cidade e denominada São Paulo em 1712. A primeira fábrica da cidade foi instalada em 1811, uma fiação de algodão, que empregava energia hidráulica e trabalho escravo. A partir de 1870, a instalação das fábricas se multiplicou e, em 1907, existiam 326 empresas no Estado e mais de 2.400 operários na indústria. No final do século XIX a cidade passava por grandes transformações sociais e econômicas relacionadas à expansão de agricultura

---

<sup>1</sup> Enfermeira, Mestre em Enfermagem em Saúde Coletiva pela EEUSP – Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo, Especialista em Gerenciamento de Unidades de Saúde – Projeto GERUS; Consultora Técnico Legislativo – Enfermagem – da Câmara Municipal de São Paulo



do café e ao aporte de imigrantes europeus, tendo um considerável aumento na concentração populacional (IBGE).

O processo de industrialização foi responsável pela urbanização das cidades no país e teve um grande impulso na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, que adotou este modelo com a finalidade de substituir as importações.

O atual parque industrial do município, estimado em 34 mil indústrias, o que representa 60% da atividade secundária no Estado de São Paulo, de acordo com Bordo (2005), teve a sua origem no início do século XX nos distritos do Brás, Mooca, Lapa e Barra Funda, bairros que se tornaram, naquele período, tipicamente operários em função da alta concentração de indústrias nessas regiões.

O declínio da cafeicultura, associada às políticas desenvolvimentistas do Presidente, transformou a capital paulista em um polo de grande atração de migrantes, oriundos principalmente da região Nordeste do país, movimento este que acelerou ainda mais o crescimento urbano e o processo do aumento da atividade industrial.

A partir de 1956, Juscelino Kubitschek dá continuidade ao fomento do processo de industrialização nacional iniciado por Vargas, através da abertura ao capital externo para investimento, da aplicação do planejamento estratégico, da promoção da indústria de base e de produção de bens e consumo e também pela construção de infraestrutura como rodovias, aeroportos e hidroelétricas. Nesta década, no ABC paulista – municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano na região metropolitana - ocorre a fixação da indústria automobilística.

As características do crescimento e do desenvolvimento da urbanização e industrialização no município de São Paulo determinaram problemas sociais inerentes aos grandes conglomerados urbanos. Falta de moradias, dificuldades de implantação de políticas sociais equitativas e de empregabilidade, mobilidade prejudicada, falta de transporte coletivo de qualidade e acessível, e também o impacto negativo no meio ambiente e na saúde de seus moradores são algumas dessas adversidades. A constante mudança de uso do solo em função, principalmente nas antigas áreas industriais, favoreceu a descoberta de áreas contaminadas, definidas como áreas onde comprovadamente há poluição causada por quaisquer substâncias ou resíduos que nela tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados, e que causam impacto negativo à saúde humana e ao meio ambiente.

Para um maior entendimento do impacto negativo que a urbanização e a industrialização podem causar ao ambiente e da sua relação com a saúde humana, torna-se necessário discorrer brevemente sobre o recente desenvolvimento da legislação ambiental em nível mundial e no Brasil.

## 2. Legislação Ambiental

A noção de Meio Ambiente enquanto patrimônio comum da humanidade é um conceito muito recente e surgiu em decorrência de alguns fenômenos pós-segunda guerra mundial, como da abertura à opinião pública de fóruns internacionais de discussões; da ampliação e reconhecimento do desenvolvimento científico no tema ambiental; do risco de uma catástrofe global pela Guerra Fria e por experimentos nucleares realizados por potências armamentistas e da ocorrência efetiva de acidentes ambientais de grandes proporções, como derramamento de petróleo no mar e acidentes em usinas nucleares. O desenvolvimento da consciência ecológica e do movimento sobre Direitos Humanos reforçaram a ideia de que o Meio Ambiente não é um bem de apropriação individual, de um Estado ou de Corporações. A partir da década de 1960 fóruns internacionais sobre o desenvolvimento reconheciam a necessidade de repensar as desigualdades socioeconômicas entre os países, a relações de valor entre o modo de produção sustentável e não sustentável, a geração de empregos e o conseqüente impacto ambiental com seu custo social, principalmente nos países em desenvolvimento. O intuito era a criação de uma nova ordem econômica mundial.

Da necessidade de regular as relações entre os Estados surgem os primeiros tratados que iriam orientar as relações internacionais e fomentar o desenvolvimento de legislações ambientais nos países (Neto – 2009). Em 1972 a Conferência de Estocolmo caracterizou-se como a primeira atitude mundial para preservar o meio ambiente através da conscientização da sociedade sobre o consumo de recursos naturais e preservação para as gerações futuras, e em sua Declaração constam 26 (vinte e seis) princípios que viriam a ser configuradores dos fundamentos de toda atuação no âmbito ambiental. O primeiro princípio evoca o direito fundamental do homem à liberdade, à igualdade, e a condições de vida satisfatórias em um ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar (Costa, s.d).

O governo brasileiro, em resposta às diretrizes ambientais da Conferência de Estocolmo criou em 1973 a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, vinculada ao Ministério do Interior, órgão que se ocupava mais em prover respostas pontuais a denúncias de poluição industrial e rural, do que em desenvolver políticas públicas de preservação ou fiscalização ambiental. A criação desta Secretaria foi entendida como um ato simbólico de um Estado muito mais preocupado com o desenvolvimento econômico do país do que com as intervenções no ambiente. Somente em 1981 foi promulgada a Lei nº 6.938, que estabelecia os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, a qual criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente e que, pela primeira vez no país, considerava a necessidade de conciliação entre o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e a qualidade de vida. O Sistema é

integrado por um órgão colegiado denominado CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, colegiado que apresenta um grande avanço na gestão pública, pois reúne representantes de ministérios e entidades setoriais da Administração Federal, diretamente envolvidos com a questão ambiental, bem como de órgãos ambientais estaduais e municipais, e delegados de instituições da sociedade civil, como entidades de classe e ONGs para o exercício de funções deliberativas e consultivas em matéria de política ambiental.

A legislação estadual de São Paulo precede a Política Nacional, e tem a Lei nº 997 publicada em maio de 1976, e regulamentada pelo Decreto Estadual de nº 8.468 de setembro do mesmo ano, e dispõe sobre o Controle da Poluição do Meio Ambiente e institui o Sistema de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiente, definindo o conceito de poluição ambiental, estabelecendo parâmetros de fiscalização e de penalidades aos poluidores, além de deliberar sobre Licenças Ambientais.

Atualmente a legislação ambiental brasileira encontra-se entre as mais completas e avançadas do mundo. Em seu artigo 225, a Constituição Federal de 1988 estabelece como direito comum a todos o usufruto de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida. Compete ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as gerações atuais e futuras. A *Lei da Natureza*, ou Lei dos Crimes Ambientais, de número 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, reordenou a legislação ambiental brasileira referente às infrações e punições, assim como tipifica a poluição enquanto crime ambiental nos art. 54 ao art. 60, seção III, quando esta possa provocar danos à saúde humana, mortandade de animais e a destruição significativa da flora. .

No âmbito da saúde, a Constituição de 1988, no artigo 196, amplia o conceito de saúde para um bem socialmente determinado, de responsabilidade do Estado, que deve ser garantido por políticas sociais e econômicas que visem redução do risco de doença ou de agravos e, entre as competências definidas no artigo 200, pontua a ligação meio ambiente-saúde ao discorrer sobre o papel do Estado no controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos tóxicos e radioativos; em sua participação na formulação de políticas e na execução de ações de saneamento básico; na fiscalização da água para consumo humano e na colaboração da proteção do meio ambiente. Com a regulamentação da Lei Orgânica da Saúde, a Lei nº 8080 de 1990, a participação do Estado na regulação saúde-ambiente começa a ser ampliada. O saneamento básico e o meio ambiente são citados como fatores condicionantes e determinantes da saúde, entre outros, e uma das competências do Sistema Único de Saúde passa a ser a de propor a celebração de convênios, acordos e protocolos internacionais relativos à saúde, ao saneamento e ao meio ambiente.

A Lei Orgânica da cidade de São Paulo, em seu Título V, Capítulo I, define que o objetivo da política urbana do município é o de:

*(..) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, propiciar a realização da função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes, procurando assegurar o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território e a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente. (Art.148- I - LOM)*

Nos incisos I, III e VI do art.149 da citada lei encontramos entre as diretrizes para o cumprimento do pleno desenvolvimento, a necessidade por parte do município em buscar a promoção do:

*I - o controle da implantação e do funcionamento das atividades industriais, comerciais, institucionais, de serviços, do uso residencial e da infraestrutura urbana, corrigindo deseconomias geradas no processo de urbanização; III - o uso racional e responsável dos recursos hídricos para quaisquer finalidades desejáveis; VI - o combate a todas as formas de poluição ambiental, inclusive a sonora e nos locais de trabalho; (art. 149 – LOM)*

Em seu capítulo V, do art. 180 ao art. 190, dispõe sobre as relações do poder público, a sociedade civil e a organização de uma política municipal de proteção ao meio ambiente. Apesar dos avanços em termos da lei, a grande dificuldade ainda é a fiscalização e apuração dos crimes em todas as unidades federativas do país.

### 3. Fiscalização e o Legislativo

A fiscalização é uma das funções do Poder Legislativo definida pela Constituição Federal. No cumprimento desta atribuição, as Comissões Permanentes de qualquer das Casas Legislativas em nível federal – Câmara dos Deputados e Senado – poderão:

*§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:  
(...) IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;  
V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão. (art.58, C. F.)*

Ainda no artigo 58, parágrafo 3º, temos a atribuição constitucional do poder fiscalizador ao Congresso Nacional, em termos de controle externo, a ser desempenhado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

*§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art.58, C. F.).*

A Câmara Legislativa da cidade de São Paulo exerce seu papel fiscalizador através de CPIs segundo orientação da Lei Orgânica do Município. Em seu 33º artigo, encontramos a confirmação do texto da Carta Magna a respeito da constituição, atribuições e poderes da CPI, e a determinação de que seu funcionamento seja definido pelo Regimento Interno da Câmara Municipal. Todo o detalhamento do funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito é descrito nos artigos 90 a 97 do referido Regimento. São definidas como comissões temporárias:

*“destinadas à apuração de fato determinado ou denúncia, em matéria de interesse do Município, sempre que essa apuração exigir, além dos poderes das Comissões Permanentes e que a elas são igualmente atribuídos, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (Regimento Interno – CMSP).*

Devem ser requeridas por um terço dos Vereadores e ter a indicação de sua finalidade. A definição do número de membros deve constar do requerimento e os participantes serão definidos pelo Presidente da Câmara, garantindo, na medida do possível, a representação partidária proporcional. As CPIs possuem tempo previamente estabelecido de atuação.

#### **4. CPI dos Danos Ambientais**

A Comissão Parlamentar de Inquérito denominada de CPI dos “Danos Ambientais” foi instaurada em março de 2009 com a finalidade de apurar e investigar danos ao meio ambiente no município de São Paulo, causados por atividades

industriais e econômica inadequadas, irregulares ou ilegais, e seus respectivos passivos ambientais. Foi solicitada através do Requerimento de nº 08-0020/2009, datado de 04 de fevereiro do mesmo ano e decorrente de denúncias de fatos específicos realizadas na CPI da “Poluição”, realizada anteriormente, no ano de 2006. Foi composta por 9 (nove) membros efetivos e 3 (três) substitutos, contando com um Presidente, um vice presidente e um relator.

A pauta sobre Danos Ambientais se justificou pela extensão de áreas contaminadas conhecidas no município de São Paulo, que de acordo com informações provenientes de órgãos governamentais totalizavam, em 2008, 781 (setecentas e oitenta e uma) áreas de um total de 2.514 (dois mil, quinhentos e quatorze) sítios no estado paulista. A dimensão da contaminação ambiental na cidade foi produto direto do processo de industrialização iniciado na década de 60 e os seus danos têm se refletido na saúde de trabalhadores destas indústrias e da população exposta, ou por ocupação dos entornos ou pelo consumo da água contaminada das regiões.

O período de duração da CPI foi de 04 de março de 2009 a 29 de novembro de 2009, contabilizando 246 dias de trabalho. Em seu relatório foi registrada a importância desta Comissão para o entendimento das formas difusas da degradação do ambiente no município. Realizou uma demarcação de alguns territórios contaminados, a descrição de seus determinantes e dos produtos poluentes envolvidos e o relato dos riscos diretos e indiretos à saúde humana. A CPI, durante sua vigência, investigou inúmeras denúncias que foram registradas no Relatório Final em 26 (vinte e seis) tópicos relacionados à contaminação do solo, água, odores, ruído, poluição eletromagnética, nuclear e transporte de cargas perigosas.

## 5. Territórios e Ocupação - Poluição e Saúde

Em termos de território, observa-se uma relação do processo de industrialização intenso nas décadas de 50 a 60, a ocupação do espaço por indústrias estrangeiras em atividades químicas geradoras de resíduos poluentes e a ausência de políticas ambientais e fiscalizadoras no período. O capítulo de discussão da CPI referente à Shell Química exemplifica bem esta relação. Instalada em meados dos anos 50, na região da Vila Carioca, região sudeste da cidade de São Paulo, a multinacional de origem holandesa tinha como atividade industrial o envasamento e armazenagem de produtos petroquímicos e a elaboração de pesticidas. A localização do bairro junto à linha férrea da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí viabilizou o fluxo de matérias-primas e de produtos acabados, e o bairro passou, nesse tempo, por um processo acentuado de urbanização (MARCATTO, 2005).

De acordo com denúncias realizadas em oitiva do Diretor do Sindicato dos Trabalhadores de Derivados de Petróleo, a Shell do Brasil teria em sua atividade industrial diversas irregularidades, como o uso regular do Terminal de Combustíveis como local de descarte não controlado de chumbo tetraetila. O chumbo é reconhecido pela OMS – Organização Mundial da Saúde - como um dos elementos químicos mais perigosos à saúde humana. O chumbo tetraetila pertence ao grupo dos orgânicos que apresentam características lipossolúveis o que facilita a sua absorção no organismo humano através da pele, trato gastrointestinal e pulmões. A intoxicação mais frequente por este elemento é a forma crônica, e decorre da exposição contínua à fonte de contaminação, e esta forma de apresentação desencadeia manifestações iniciais variadas, tais como anorexia (perda do apetite), perda de peso, apatia ou irritabilidade, vômitos ocasionais, fadiga e anemia. Com a evolução do quadro, pela capacidade cumulativa do chumbo no organismo, há a falta de coordenação motora, dores em articulações e abdômen, vômitos intermitentes, além de distúrbios sensitivos das extremidades e transtornos do ciclo menstrual em mulheres. Em estados mais avançados da contaminação, aparecem ataxias, vômitos persistentes, períodos de torpor ou letargia, encefalopatia, delírios, convulsões e coma (MINISTERIO DA SAUDE-2006). Na sequência de suas declarações, o Diretor do Sindicato referendou relatório produzido pela Organização Greenpeace elaborado em junho de 2002. O documento faz referência à confirmação pela Cetesb – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo – da contaminação de águas subterrâneas da região por benzeno, tolueno, xileno, etilbenzeno, chumbo e outros metais pesados, como mercúrio, cromo e arsênio; e compostos organoclorados como aldrin, dieldrin e isodrin (GREENPEACE-2002). O benzeno, o tolueno e o xileno são compostos monoaromáticos, conhecidos como BXT, derivados do petróleo, componentes dos combustíveis fósseis gasolina e óleo diesel. Quando presentes no solo e na água possuem alto potencial poluidor e são comprovadamente tóxicos, carcinogênicos e mutagênicos. Outros efeitos comprovados decorrentes da exposição tanto agudas como crônicas ao benzeno são as hemopatias, sendo descritos casos de anemia aplástica, leucemia e outras alterações sanguíneas malignas de nexo ocupacional em diversos países (Ruiz et all - 1993).

Já os pesticidas organoclorados apresentam baixa toxicidade aguda, mas possuem um efeito residual no ambiente em decorrência de sua baixa taxa de degradação, o que acarreta em um aumento potencial de intoxicações crônicas devido à sua capacidade cumulativa, inclusive na cadeia alimentar, existindo relatos de sua presença até em leite materno. Possuem alta solubilidade em hidrocarbonetos e lipídeos, desencadeando contaminação humana através da pele, via oral e respiratória. Podem causar alterações do sistema nervoso central como distúrbios sensoriais de equilíbrio, alterações no comportamento e atividade muscular

involuntária. Os compostos organoclorados foram banidos no país somente em 1992, após intensas pressões sociais pautadas em proibições que vinham acontecendo desde 1985, em outros países.

Outro território paulistano focado nas discussões da CPI e que relaciona o processo de ocupação industrial com a degradação do ambiente por contaminantes foi a região de Jurubatuba, parque industrial de Santo Amaro. O desenvolvimento desta região da zona sul do município se deu a partir da década de 60 com a instalação de várias indústrias e fábricas de diversos ramos. Em relatório da CETESB, ano de 2009, sobre o gerenciamento das áreas contaminadas nesta região, consta o diagnóstico de 15 (quinze) empresas como fontes poluidoras. Uma das indústrias constantes do relatório, e que também foi alvo de investigação da CPI, foi a Sylvania do Brasil Iluminação Ltda. que se instalou na região em 1961, unidade industrial produtora de lâmpadas fluorescentes, incandescentes e HPS (high pressure sodium), além de cinescópios.

No início de 2007 uma empresa construtora comprou a área da instalação com a finalidade de construir no local um condomínio residencial, cujo projeto previa a construção de 11 (onze) torres de edifícios, totalizando 578 unidades residenciais e 1033 vagas de garagem. Por ser um terreno comprovadamente contaminado e fazendo parte da área de restrição e controle de uso de águas subterrâneas da região do Jurubatuba, em agosto de 2006, a Jetirana Empreendimentos S/A & Rossi Empreendimentos S/A e a Sylvania firmaram um “Termo de Declaração de Responsabilidade Ambiental”. Neste termo a construtora se comprometia a implantar e executar ações de remediação ambiental necessárias.

A contaminação de amostras de solo em questão, relatada no Relatório de Gerenciamento das áreas do Jurubatuba (CETESB-2007) se deu por alumínio, antimônio, cádmio e chumbo em concentrações acima dos valores adotados como referência pela EPA (U.S. *Environmental Protection Agency*) e constantes na norma do *Preliminary Remediation Goals (PRGs)*. Na água subterrânea foram encontradas, também acima dos valores de referência, as substâncias: Clorofórmio, Xilenos, Etilbenzeno, Benzeno, Cloreto de Vinila, Tetracloroetano (PCE), Tricloroetano (TCE) e outros hidrocarbonetos. A NBR nº 10004 – 2004 classifica os hidrocarbonetos do grupo dos etanos, etenos, benzenos e o cloreto de vinila, em seu anexo E, enquanto substâncias tóxicas, definidas como aquelas que apresentam efeito nocivo à saúde humana pela presença de agente teratogênico, mutagênico, carcinogênico ou ecotóxico, ou ainda ser comprovadamente letal ao homem. (NBR nº 10004 – 2004). A ecotoxicologia relaciona os efeitos tóxicos de substâncias nos organismos vivos, em especial nas populações e comunidades em ecossistemas definidos. Inclui as vias de transferência e interações com o meio ambiente (Johnson e Whitehouse- sd).

Em relação ao Cádmio, seus efeitos nocivos podem decorrer da ingestão de alimentos ou bebidas contendo alta concentração do metal. A água contaminada pode



propagar, através do sistema de irrigação de plantações, a contaminação alimentar. A intoxicação aguda se manifesta por sintomas gastrointestinais, como diarreias, náuseas e vômitos. O primeiro relato de doença óssea associada à exposição crônica de Cádmiu se deu na região de Jinzu, no Japão, na década de 50, contaminação ocorrida através do consumo de arroz irrigado por água contaminada por efluentes da fundição de zinco e chumbo de uma mineradora. Os sintomas da doença descritos foram: extrema dor, danos renais, fragilidade óssea causada por osteomalácia e osteoporose, o que culminava em múltiplas fraturas espontâneas dos ossos. Já o aquecimento do elemento Cádmiu, através de queimadas, pode provocar problemas respiratórios tais como pneumonias, bronquites, edemas e enfisemas decorrentes da destruição do epitélio pulmonar. Outras alterações descritas em estudo sobre contaminação por cádmio no Pantanal Matogrossense consistem em anemias, dores abdominais crônicas, dores de cabeça frequentes, cansaço e mudança na coloração dos dentes (Marinha – 2011, p. 49).

Para o metal Alumínio as referências sobre sua toxicidade necessitam de aprofundamento em pesquisas. Evidências epidemiológicas sugerem uma possível associação entre o Mal de Alzheimer e a presença de alumínio na água como fator adicional no desenvolvimento e agravamento da doença. Em produção industrial, o risco ocupacional de contato com o elemento tem sua classificação, pela Agência Internacional de Pesquisa em Câncer (IARC), dentro do Grupo I – cancerígeno para o ser humano – em função do registro de câncer de pulmão e bexiga entre trabalhadores envolvidos no processo de fundição de alumínio. O Antimônio é um metaloide que, segundo a IARC, tem em algumas formas de apresentação o potencial carcinogênico. Intoxicações agudas por este elemento, geralmente por via oral, desencadeiam fortes reações irritantes na mucosa do estômago, causando vômitos, cólicas abdominais, diarreias e toxicidade cardíaca.

A Indústria Sylvânia, no desenvolvimento de suas atividades desde 1960 até o seu fechamento em 2006, tornou-se responsável, além da contaminação ambiental, pela contaminação de centenas de trabalhadores, de acordo com declaração da Associação dos Expostos e Intoxicados por Mercúrio Metálico - AEIMM e está em andamento um inquérito civil público solicitado pela Associação e instaurado há mais de 20 anos na Procuradoria Regional do Trabalho, 2ª Região, em busca da responsabilização da Empresa pelos danos laborais. A associação declara possuir dossiê contendo provas documentais que atestam a responsabilidade da Sylvânia por uma parcela dos 650 ex-funcionários apresentarem mercurialismo ocupacional. Segundo informações levantadas pelos integrantes da CPI, estariam em acompanhamento pela intoxicação por mercúrio no Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo - HCUSP por volta de 25 (vinte e cinco) destes funcionários.

O Mercurialismo Metálico Ocupacional é uma intoxicação decorrente da exposição aos vapores de mercúrio presentes em ambiente de trabalho onde se usa o

elemento químico mercúrio (Hg) metálico. Caracteriza-se por uma intoxicação crônica persistente e suas manifestações podem variar, sendo as de caráter neurológico e psiquiátrico as de maior preocupação, por ser o Sistema Nervoso Central o órgão alvo de sua ação. A forma da doença mais comum é a síndrome neuro-psiquiátrica ou psico-orgânica. Pode desencadear doenças endócrinas, imunológicas, hepatite tóxica e pneumonite tóxica (ZAVARIZ; GLINA- 1993, p. 128). Em oitiva do representante da indústria Sylvânia na CPI dos Danos Ambientais, foi por ele declarado o desconhecimento da contaminação por mercúrio de seus ex-funcionários. Os danos relativos à saúde dos trabalhadores expostos, principalmente à contaminação pelo mercúrio, vêm sendo discutidos em ações na Justiça do Trabalho juntamente com o Ministério Público do Trabalho, sendo estes danos de responsabilidade da Sylvânia do Brasil.

Os encaminhamentos da Comissão em relação à Empresa acima mencionada foram o envio do Relatório Final para o Ministério Público Estadual, com destaque ao item 20, onde o caso é relatado, e ao Inquérito Civil nº 064/07, sobre o descumprimento da Lei Estadual nº 11.187/98 que proíbe o descarte de lâmpadas em aterros sanitários, conduta tomada pela Empresa em seu fechamento, e para ciência dos depoimentos dos representantes e das condutas para remediação do desastre ambiental e do laudo produzido pela empresa SERVIMAR Engenharia que apontava índices preocupantes de radiação na área.

No processo de andamento da CPI, a Cetesb apresentou estudos sobre a necessidade de medidas de intervenção na área para possibilidade do uso planejado, através de medidas de remediação no solo e na água subterrânea, medidas de controle de engenharia e de investigação na área externa jusante do terreno. A previsão para o início da operação das medidas citadas foi estabelecida para junho de 2009, com estimativas do cumprimento das metas para o mês de junho de 2010. Existe registro, por parte da empresa poluente, do histórico de remoção de solo em quatro áreas do terreno, cujos trabalhos foram executados por iniciativa da própria empresa (SESE – 2009).

Após monitoramento e análises comparativas entre março de 2007 e dezembro de 2008, que demonstraram redução dos níveis em vários contaminantes, a Cetesb emitiu parecer favorável à construção do empreendimento concomitante a implantação do processo de remediação, diante da proposta de construção apresentada pela construtora, onde não seriam realizadas escavações, não haveria rebaixamento do lençol freático, existiria um reforço dos pisos de áreas térreas com índices de impermeabilização maiores do que os convencionais e as garagens teriam uma ventilação superior às exigidas pelas normas atuais, plano este apresentado também ao Ministério Público do Estado. Já a Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital sugeriu que fosse aguardado o término da descontaminação para deferimento do alvará de construção. Para os membros da CPI, esta discordância demonstraria a

falta de clareza em relação ao entendimento e aos procedimentos em situações de remediações quando envolvem órgãos públicos do Município e Estado, o que dificulta a análise e conduta de novas possíveis situações similares de ocupação humana em áreas potencialmente contaminadas. Estes sítios poderiam ser diversos, em processo de modificação de uso, em conflito de passivos ambientais e diante do histórico do modo de ocupação industrial da cidade, como ocorreu nos bairros do Brás, Mooca, Ermelino Matarazzo, São Miguel, na Zona Leste; nos bairros da Região Oeste, Lapa, Vila Romana, Vila Leopoldina, Rio Pequeno; e na zona norte a área da várzea do Tietê, no entorno do Parque do Trote e na região do Shopping Center Norte. Outra dificuldade apontada pelos membros seria a falta de informações entre os diferentes órgãos com atividades afins, havendo ausência de informações entre os diversos níveis do poder executivo municipal.

## 6. Poluição e Águas de Consumo Humano

A região do parque industrial de Jurubatuba foi destaque no processo investigatório, sendo a questão da exploração de água para consumo humano um tema discutido de forma transversal pela CPI dos Danos Ambientais que levou em consideração o consumo da população. Esta região apresenta um histórico de contaminação e é uma das maiores áreas em termos de aproveitamento de águas subterrâneas da Bacia do Alto Tietê, com a estimativa de mais de mil poços de captação para uso humano. Devido ao risco potencial à saúde pelo consumo da água contaminada, em 05 de outubro de 2005, o Departamento de Águas e Engenharia Elétrica (DAEE) do Estado de São Paulo, publicou a Portaria de nº 1594, que delimitava temporariamente uma área de restrição e controle para o uso de recursos hídricos subterrâneos, com uma extensão de 31,57 km<sup>2</sup>, sendo então proibido a perfuração de novos poços e instalada a contenção da exploração de dezenas de outros. A partir de então foi elaborado um estudo detalhado da região, com levantamento de dados e de atividades específicas para determinar uma nova área de restrição e controle do uso de águas subterrâneas, devido à presença de contaminantes, com o intuito de proteger a saúde dos usuários e os aquíferos do local. Deste projeto participaram, com a disponibilização de informações sobre poços cadastrados e com a análise de água e fontes de contaminação, a Cetesb e a Diretoria da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê do DAEE (DAEE/BAT). A extensão da região geográfica estudada era de 120 km<sup>2</sup> e nela havia, nesta data, uma população de aproximadamente 2 (dois) milhões de habitantes. Foram identificadas 2490 (duas mil, quatrocentos e noventa) áreas com elevado potencial de contaminação, e 87 (oitenta e sete) áreas declaradamente contaminadas, sendo 17 (dezesete) destas por organoclorados (Lapicciarella – 2009).

No âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito foram realizadas oitivas de atores públicos que fazem a gestão de lavra (autorização para uso da terra para exploração de água minerais) e o controle ambiental e sanitário das exploradoras, e também a duas empresas do setor, assim como diligências investigatórias. Na cidade de São Paulo havia em operação, no ano de ocorrência da CPI, 6 (seis) empresas exploradoras de águas minerais cujas atividades envolviam riscos à saúde por contaminação tanto pela ocupação e uso do solo no entorno de fontes, quanto pelas atividades reguladas pela Vigilância Sanitária.

Foram levantadas questões de ordem de licenciamento para funcionamento de fontes. Relatou-se a existência de um Termo de Ajustamento e Conduta (TAC), firmado no Ministério Público Federal pela CETESB, COVISA – Coordenação de Vigilância em Saúde Municipal, DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral, e DAEE, que pretende monitorar e controlar as águas exploradas por duas empresas que se localizam no epicentro do sítio contaminado da região. As exploradoras Petrópolis Paulista e a Cristalina possuem fontes que se localizam nas proximidades da antiga fábrica da Lacta e do laboratório Novartis, nova denominação do Laboratório Cyba Geigh, A Cetesb é a responsável pelo monitoramento das fontes Sant’Ana e Santa Luzia e em denúncia realizada pelo Gerente da Agência de Santo Amaro, a Fonte Santa Catarina, também situada na região e pertencente à Empresa Petrópolis, não constaria do licenciamento ambiental da Cetesb. A questão trouxe a tona o conflito de competências, sendo que o licenciamento da citada fonte foi realizado pelo DNPM, ficando desta forma excluída do monitoramento e da análise de qualidade da água realizados pela Companhia.

Outra dificuldade detectada e referente à competência se deu em relação à investigação de possível contaminação radioativa das águas por Radônio e nucleotídeos derivados do Urânio e Tório, já detectados em análises anteriores, sendo que as citadas fontes ficam a uma distância aproximada de 600 metros da Empresa Nuclemon, que operava com radioatividade. Representante da Companhia de Saneamento afirmou que a Cetesb não dominava a técnica de avaliação radioativa e que esta era de competência da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), autarquia da esfera federal ligada ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Outro problema em relação às duas fontes em questão, apontados através de informação técnica apresentada à CPI pela Cetesb, foi a detecção de altos índices de concentração de Fluoreto, acima do valor de 1,5 mg/l estabelecido pela Portaria Ministerial da Saúde que dispõe sobre a potabilidade, de nº 518/2005, constando em análises valores de 2,03 mg/l e 2,14 mg/l nas duas fontes. Denunciou-se também o fato da declaração de teor de Flúor na embalagem da água mineral da Empresa Petrópolis Paulista Ltda. ser aquém dos valores reais. Segundo a COVISA os níveis de fluoreto encontrados não são recomendados para o consumo de crianças menores

de sete anos e para gestantes, e que os valores reais devem, portanto, constar do rótulo. Os altos teores de fluoreto, segundo informação técnica da Vigilância à Saúde, podem advir de uma movimentação natural das rochas ou ainda de uma grande profundidade de captação, o que facilitaria o contato da água explotada com os lençóis de água contaminada, aumentando desta forma, o risco de contaminação da água envasada por poluentes presentes na região.

A partir de Informação Técnica 001/ESCA/CET/2006 da Cetesb que trata da contaminação das águas subterrâneas profundas da ZUPI 1/131 (Zonas de Uso Predominantemente Industrial – zoneamento estadual), que aponta a preocupação dos riscos com a saúde pública, quando o assunto é ingestão e os efeitos adversos em caso de consumo frequente de águas provenientes do aquífero profundo, a CPI encaminha ofício em abril de 2009 solicitando informações à COVISA sobre a relação entre os contaminantes presentes na bacia do Jurubatuba e o possível risco à saúde pública em função deste consumo. A solicitação, com base no Decreto Federal nº 5.038, de 03 de Junho de 2004, evoca o “Princípio da Precaução”, que se relaciona ao:

*(...) estado de perigo potencial, e se destina a afastar riscos mais complexos como resposta às constantes intervenções humanas sobre o ambiente tendo como elementos o risco, a incerteza científica e a atuação precaucional, considerando ainda o risco a ser evitado, a falta de conhecimento, e a insuficiência de dados ou divergência de opiniões (CPI dos Danos Ambientais).*

A Resolução 274/05 da ANVISA aprova o “Regulamento Técnico para Águas Envasadas e Gelo” que estabelece limites para substâncias químicas que representam risco à saúde, entre outras definições. O consumo constante de água contendo substâncias como o Dicloroetano, Triclorobenzeno 1,2,3 e 1,2,4 Benzeno, Cis – 1,2 Dicloroetano, Cloreto de Vinila, Clorofórmio, Diclorometano, Estireno, Tetracloroetano, Tricloroetano, presentes na Fonte Santa Luzia – (todos dentro dos padrões da Resolução, de acordo com o Boletim de Análises do Setor de Química Orgânica da Cetesb, nº EAAQ/21859/2009, de 07 de Agosto de 2009), podem provocar graves lesões à saúde humana, como danos ao sistema nervoso central, neoplasias, dano ao sistema gastrointestinal, rins, fígado, sangue, arritmias cardíacas e depressão respiratória.

O representante da Empresa responsável pela Fonte foi ouvido na CPI em outubro de 2009. Suas declarações, de acordo com o relatório, foram realizadas de forma a não mencionar a poluição da região, de responsabilizar funcionários da empresa pela adulteração de rótulos e de não reconhecer a autoridade de técnicos da COVISA e da Empresa SERVMAR, contratada pelo DAEE para o Estudo de “Delimitação de áreas de restrição e controle de captação e uso das águas subterrâneas”.

Em relação à Fonte Mesquita, localizada na região noroeste da cidade, e de propriedade da Empresa “Minerals Group Comércio de Metais LTDA. – Agua 1 Comercial LTDA.”, houve a informação de que o estudo de sua área de proteção obteve aprovação pelo DNPM, mas em diligência da Comissão Parlamentar de Inquérito, realizada juntamente com a COVISA, CETESB, e Departamento de Controle Ambiental da Secretaria Municipal do Verde, constatou-se a proximidade da Fonte Mesquita com o poluído córrego das Antas, o uso e ocupação irregular do solo em todo o seu entorno, a completa ausência de rede coletora de esgotos nos imóveis da região e o risco iminente de contaminação por eventual acidente com carga perigosa em avenida próxima ao local. O Departamento de Controle Ambiental lavrou Auto de Intimação pela irregularidade da construção e da atividade comercial, e Auto de Inspeção pela constatação de construção comercial em área não edificante em desacordo com a legislação vigente. Os dois Autos geraram multas à empresa por enquadramento ambiental no valor aproximado de setecentos mil reais.

Os encaminhamentos dados ao final da CPI baseados no princípio da precaução, e em relação às exploradoras de água, a partir de todas as oitavas realizadas, foram a solicitação de um Projeto de Lei que suspendesse imediatamente a venda, no âmbito do município, das águas exploradas na cidade e o envio do Relatório Final da CPI dos Danos Ambientais ao Ministério Público Federal, com destaque relativo às exploradoras Empresas Petrópolis Paulista Ltda e a Empresa A&M Ltda, para que sejam firmadas tratativas para a renovação do Termo de Ajustamento de Conduta incluindo análise dos índices de radiação alfa.

## 7. Passivo Ambiental

A CPI dos Danos ambientais centrou seu processo investigatório no fato Passivo Ambiental, conceito que representa a contaminação e possíveis danos ao meio ambiente causados por armazenamento de resíduos sólidos, disposição ou lançamentos de soluções e/ou efluentes inadequados e a obrigação enquanto **responsabilidade social** da Empresa geradora ou também da adquirente em negociações imobiliárias ou comerciais.

Para Galdino et al (2002), pode-se definir passivos ambientais como obrigações adquiridas em decorrência de transações anteriores ou presentes, que provocou ou provoca danos ao meio ambiente ou a terceiros de forma voluntária ou involuntária, os quais deverão ser indenizados através da entrega de benefícios econômicos ou prestação de serviços em um momento futuro.

No decorrer de suas investigações as abordagens realizadas foram diversas. Do passivo ambiental relacionado às Indústrias foram discutidas em oitavas várias

empresas poluentes e suas responsabilidades com a contaminação ambiental, sobre população nos entornos e de seus trabalhadores. Áreas extensas poluídas também foram abordadas como a Estrada do Palanque, o Parque Villas Boas, Parque do Trote e Parque Anhanguera, além da Região do Jurubatuba, regiões estas cuja responsabilidade pelos danos no ambiente é compartilhada por um *pool* de indústrias ligadas ao setor químico e petroquímico, em sua maioria, havendo também a contribuição de uma empresa ligada à manipulação nuclear.

Representantes dos dois aeroportos do município, Campo de Marte e Congonhas, foram ouvidos em relação aos danos ambientais possíveis decorrentes da ausência de uma política de destinação adequada de resíduos de óleos e sobre o armazenamento adequado e seguro nos tanques dos combustíveis. Na oitiva de representante do Aeroporto de Congonhas houve o registro de queixa da associação de moradores da região, a respeito da poluição sonora provocada no pouso de aeronaves e pelo alto tráfego de helicópteros no espaço aéreo da cidade. Uma gerenciadora de serviços de helicópteros prestou declarações a respeito do uso de material contaminante para limpeza das aeronaves e sobre o destino dos resíduos de combustível. Ainda sobre prestadoras de serviços e ambiente, a Comissão Parlamentar abordou a questão do fluxo e regulamentação do transporte de produtos perigosos dentro do município, incluindo o transporte de material eletrônico, abordando neste tema o destino adequado de pilhas e baterias. Houve também a oitiva de denúncia relativa a um canil clandestino e sobre as Estações de Rádio Base.

A abordagem da CPI, apesar de seu foco no passivo ambiental, foi bastante diversificada ao abranger diversos aspectos do tema Poluição. Incluiu a contaminação do solo, das águas, do ar, realizando um levantamento dos diversos elementos e agentes poluentes, como ondas eletromagnéticas, elementos e substâncias químicas e radioatividade, e as diversas entidades poluentes ou potencialmente poluentes. Os encaminhamentos dados pela Comissão foram da mesma forma, abrangentes. As cópias do Relatório Final dos trabalhos desenvolvidos pela CPI foram endereçadas ao Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Coordenação da Vigilância Sanitária, diversas Subprefeituras da cidade de São Paulo responsáveis pelas áreas de conflito, às Secretarias Ambientais, Estadual e Municipal e à Delegacia de Crimes Ambientais, entre muitos outros. As organizações internacionais também foram incluídas nos encaminhamentos e notificadas, como a OIT – Organização Internacional do Trabalho, com o intuito de denunciar o descaso da Empresa Sylvânia para com seus ex-funcionários vítimas do mercurialismo ocupacional e da ausência de responsabilidade da empresa em proporcionar-lhes tratamento adequado, e à Corte dos Direitos Humanos da OEA – Organização dos Estados Americanos, para formalizar denúncia sobre a ineficiência do Estado Brasileiro em conduzir a investigação, o diagnóstico e o tratamento dos expostos e



contaminados pelo dano ambiental provocado pela Shell do Brasil, na Vila Carioca, em São Paulo, bem como a não implantação de medidas de contenção, intervenção e saneamento da área contaminada e seu entorno.

Um detalhamento maior do extenso trabalho realizado pela CPI dos Danos Ambientais seria oportuno e meritório. Este trabalho pretendeu realizar uma análise não muito profunda das relações entre ocupação industrial, impacto da contaminação no ambiente e na saúde humana, usando como elemento de gatilho da análise o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito e sob a óptica da Consultoria Técnica Legislativa em Saúde.

A degradação ambiental ocasionada pela ação humana tanto em processos produtivos industriais assim como pela transformação de espaços naturais para produção agrícola ou construção de assentamentos tem repercutido de forma cada vez mais evidente na vida e saúde humana. Uma cidade da magnitude de São Paulo determina em sua forma de organização espacial, social e produtiva, as condições de vida e de adoecimento de seus habitantes.

As doenças crônico-não transmissíveis (DCNT), tais como diabetes, hipertensão, câncer e patologias autoimunes, não podem ter a sua crescente incidência explicada de forma linear por determinantes como a biologia humana e o estilo de vida. Em análises da transformação do perfil epidemiológico que vem sendo observada do final do século XX até a presente década, tem se constatado a diminuição da mortalidade por doenças transmissíveis e um aumento da mortalidade decorrente das DCNT, expressa em mortes por doenças cardiovasculares, doenças respiratórias e neoplasias. Para a compreensão e planejamento de intervenções em saúde de forma integralizada, de acordo com os Princípios e Diretrizes Constitucionais e legais, no âmbito da promoção, prevenção, proteção, recuperação e reabilitação, devem ser considerados os determinantes sociais como forma de apreender os contextos político, econômico e de ocupação do espaço urbano. A cidade de São Paulo é uma das capitais brasileiras que por experimentar a urbanização e o desenvolvimento mais precocemente, com um fluxo migratório e urbanização sem precedentes, decorrentes de políticas de incentivo ao crescimento econômico, que se deram inclusive pelo processo de industrialização, instituiu também de forma precoce condições para o desenvolvimento das DCNT.

Entre os anos de 2002 e 2004 ocorreram 405.415 óbitos por neoplasias no Brasil, com uma média de 135.138 óbitos ao ano, sendo que aproximadamente 52,13% se concentraram na região Sudeste. Em 2011, a mortalidade por cânceres, no Brasil, foi de 184.384 mortes, ocorrendo 89.541 delas no Estado de São Paulo e 14.074 na cidade de São Paulo (TabNet – DATASUS). Segundo o INCA – Instituto Nacional do Câncer, de todos os casos, pode-se afirmar que de 80 a 90% estão associados a fatores ambientais, ou seja, de exposição a fatores cancerígenos no ambiente. Este ambiente em



grandes centros urbanos está longe de ser considerado natural. Um exemplo bastante divulgado pela mídia, no intuito de venda de protetor solar, é a relação ambiental do câncer de pele, o qual tem maior ocorrência em regiões do corpo humano expostas ao sol, sendo esta a principal causa de todos os cânceres de pele, qual seja a exposição regular à luz solar e a radiação ultravioleta. A camada de ozônio (O<sub>3</sub>) presente na atmosfera terrestre tem a capacidade de absorver por volta de 99% das radiações ultravioletas advindas do sol. A geração de gases clorofluorcarbonados (CFCs) eliminados por algumas atividades tecnológicas, destrói esta camada, aumentando a incidência dos cânceres de pele. Na cidade de São Paulo, em 2011, foram registrados 225 óbitos em decorrência desta modalidade de câncer. Outros tipos de cânceres relacionados ao ambiente também são frequentes em grandes centros urbanos. No mesmo ano, foram registrados, no Estado de São Paulo, 3284 óbitos por neoplasias de aparelho respiratório. Deste montante, 77,83% ocorreram na Região Metropolitana, com um registro de 2108 mortes na cidade de São Paulo. O consumo do tabaco é o maior fator de risco associado ao desenvolvimento do câncer de pulmão, mas estudos apontam que o estresse, fator muito presente em grandes cidades como São Paulo, estimula o consumo do cigarro. A poluição do ar provocada por emissões de gases diversos contribui para o desenvolvimento de doenças respiratórias agudas e degenerativas.

A respeito de tipos de câncer desencadeados pela presença de contaminantes potencialmente carcinogênicos no ambiente e descritos pela CPI, temos no registro da mortalidade por câncer de tireoide, 94 óbitos; causados pelas Leucemias, um número de 332, e por neoplasias do tecido linfático, um total de 1083 mortes naquele ano, dentro do município. A média anual do valor pago em internações por neoplasias entre 2002 e 2004 foi de quase meio bilhão de reais. Das neoplasias malignas, as internações por Leucemias foram as que apresentaram maior valor médio por internação e o maior gasto total.

## Considerações finais

Não existe a pretensão, neste artigo, de aprofundar a relação causal entre a contaminação ambiental, morbidade e mortalidade humana, no que se refere às inúmeras doenças e mortes em decorrência da poluição. Em relação aos cânceres, apesar da ampliação das discussões sobre a determinação ambiental, muitos estudos ainda são feitos na óptica da responsabilização aos hábitos de vida individuais, carecendo de considerações mais profundas sobre a determinação do ambiente contaminado e do ambiente socialmente determinado. As altas taxas de incidência e de mortalidade por câncer no mundo no início do século XXI, somadas à expectativa de acréscimo nos seus valores nas próximas décadas apontam para a necessidade urgente de se

intensificar pesquisas e ações para o controle desse agravo. Quando abordamos a morbidade por cânceres, o custo social para seu tratamento nos leva à reflexão sobre a necessidade de ponderar acerca das possibilidades e limites das intervenções pontuais de caráter compensatório, assim como a relevância de intervenções intersetoriais integrais que visem modificar as condições de vida no conjunto da população, incluindo nestas ações a atuação na delimitação e recuperação de áreas sabidamente contaminadas, assim como a prevenção de novos agravos ambientais, através da fiscalização do cumprimento da legislação vigente e da regulação da ocupação do solo seja esta para uso industrial como para assentamentos populacionais.

Historicamente no mundo, o processo de ocupação industrial tem gerado problemas ambientais de grandes proporções, muitas vezes catastróficos. A ausência de considerações efetivas do impacto da contaminação ambiental dos processos produtivos na forma de adoecer e morrer das populações, que deveriam ser realizadas em conjunto pelo Poder Público, pela Produção de Pesquisas Institucionais e pela disponibilização do conhecimento para a sociedade civil, com o intuito de subsidiar o Controle Social em questões do ambiente, permite a prática predatória de Corporações Internacionais e Nacionais, que omitem dados e não se responsabilizam pelos passivos ambientais.

A atuação de Comissões Parlamentares de Inquérito em temas como Poluição e Danos Ambientais suscita maior interesse e mobiliza setores, como os Poderes Judiciário, Executivo, a Sociedade Civil e o próprio Poder Legislativo, em direção à responsabilização dos agentes em busca da remediação e prevenção destes agravos.

A Lei Estadual de São Paulo, de nº 13.577 de 8 de julho de 2009, que dispõe sobre as diretrizes para a proteção da qualidade do solo e do gerenciamento de áreas contaminadas, e o Decreto nº 59.263, que regulamenta a referida lei, colocam como um dos objetivos a garantia de informação da população afetada pelo passivo ambiental e, enquanto instrumento para a implantação do sistema de proteção da qualidade do solo, a disponibilização das informações relativas às áreas contaminadas, esta Consultoria Técnica Legislativa, sensível ao interesse e às demandas públicas e em busca da Equidade, também pretendeu contribuir com este artigo na discussão e conscientização sobre os temas abordados pela CPI dos Danos Ambientais.

## Referências Bibliográficas

BORDO, A. Os eixos de desenvolvimento e a estruturação urbano-industrial do estado de São Paulo, Brasil. Scripta Nova. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2005, vol. IX, núm.194 (79).Disponível em: < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-79.htm>> Acesso em: 07 set.2013

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito - Danos Ambientais – 2009, São Paulo, Brasil. Disponível em: <[http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16118&Itemid=368](http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16118&Itemid=368)> Acesso em: 15/06/2010

CETESB – Relatório Jurubatuba - Gerenciamento das áreas – maio 2007 – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. Secretaria Estadual do Meio Ambiente - Disponível em:

<[http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas/areas\\_criticas/jurubatuba/jurubatuba.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas/areas_criticas/jurubatuba/jurubatuba.pdf)> Acesso em: 23 set. 2013

COSTA, LG; DAMACENO, MVN; SANTOS, RS - A Conferência de Estocolmo e o pensamento ambientalista: como tudo começou – **Revista Âmbito Jurídico – Ambiental** – Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12292](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12292)> Acesso em: 07 set.2013

DATASUS – Informações em Saúde – TabNet – Estatísticas Vitais – Mortalidade e Nascidos Vivos – Disponível em: < <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>> Acesso em: 05 out. 2013

FONTES, P. - Mapeando o Patrimônio Industrial em São Paulo. **Revista do Patrimônio – Revista Eletrônica do IPHAN** - Labjor/UNICAMP- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo da Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: < <http://www.labjor.unicamp.br/patrimonio/materia.php?id=166>> Acesso em: 06 set.2013

GREENPEACE – Relatório **Crimes Ambientais Corporativos no Brasil** – Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/greenpeace-apresenta-novo-rela/>> Acessado em: 10 maio 2010

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - São Paulo, SP **Censo 2010 – Dados demográficos**. Portal Brasil - Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sp#>> Acesso em: 06 set.2013

IBGE – São Paulo, SP – Histórico - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Portal Brasil - Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=355030&search=sao-paulo|sao-paulo#historico>> Acesso em: 07 set. 2013

JOHSON, I; WHITEHOUSE, P – **Ecotoxicologia – princípios gerais** – Environment Agency – Disponível em: <[http://webserver.mohid.com/CursoEcoriver/Documentos/Ecotoxicologia\\_PG.pdf](http://webserver.mohid.com/CursoEcoriver/Documentos/Ecotoxicologia_PG.pdf)> Acesso em: 27 set.2013

LAPICCIRELLA, ESP – **Contaminação e áreas de restrição de uso de água subterrânea no entorno do canal Jurubatuba em São Paulo – SP. 2009**. Dissertação (Mestrado em Hidrogeologia e Meio ambiente) Instituto de Geociências, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/44/44138/tde-14102009-094432/>>. Acesso em 23 set. 2013

MARCATTO, F. S. – **A participação pública na gestão de área contaminada: uma análise de caso baseada na Convenção de Aarhus**. São Paulo, 2005 Dissertação de Mestrado da Faculdade de Saúde Pública da USP.

MARINHA, MSS - **Níveis de cádmio em sangue e urina dos habitantes do entorno de uma reserva ecológica no Pantanal Mato-grossense**. Tese de Mestrado - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP – 2011 - Biblioteca Virtual em Saúde – disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgiin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=596707&indexSearch=ID>> Acessado em 27 set. 2013

MINISTERIO DA SAUDE - **Atenção à saúde dos trabalhadores expostos ao chumbo metálico / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas**. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2006. 48 p. – (Série A. Normas E Manuais Técnicos) Disponível em: <[http://bvms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/06\\_0449\\_M.pdf](http://bvms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/06_0449_M.pdf)> Acessado em: 16 set. 2013

NETO, AA - **As influências dos tratados internacionais ambientais celebrados pelo Brasil no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: < <http://www.lfg.com.br>> Acesso em: 07 set. 2013.

RUIZ, MA et all - Alterações hematológicas em pacientes expostos cronicamente ao benzeno. **Revista de Saúde Pública**, 27: 145-51, 1993.

SESE - Projeto Jurubatuba: restrição e controle de uso de água subterrânea / Departamento de Águas e Energia Elétrica, Instituto Geológico, Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Secretaria de Estado de Saneamento e Energia. – São Paulo – 2009. Disponível em: < <http://www.igeologico.sp.gov.br/downloads/livros/Jurubatuba.pdf>> Acessado em 23 set.2013

ZAVARIZ, C; GLINA, DMR - Efeitos da exposição ocupacional ao mercúrio em trabalhadores de uma indústria de lâmpadas elétricas localizada em Santo Amaro, São Paulo, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública** 1993, vol.9, n.2, pp. 117-129. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/csp/v9n2/02.pdf>> Acessado em: 23 set. 2013



# Consumo de drogas como fenômeno social: apontamentos para uma discussão

Roberto Tadeu Noritomi<sup>1</sup>

“TODOS SOMOS TOXICÔMANOS: DO LACTENTE, QUE EMBRUTECEMOS COM XAROPE PARA DORMIR, AO VELHO QUE APENAS ADORMECE DEPOIS DE TER INGERIDO SUA DOSE DE TRANQUILIZANTES; DO ESTAFADO QUE O CAFÉ SUSTENTA, ATÉ O DEPRIMIDO QUE O TABACO CONSOLA; DO OPERÁRIO ATÉ SEU PATRÃO, QUEM NÃO TEM SEU PEQUENO VÍCIO, SUA FRAQUEZA QUE UM SORRISO ABSOLVE”.  
(DANIEL MANDON)

## Introdução

*T*udo se iniciou com uma profusão de reportagens sobre usuários de *crack* que começaram a despontar, com mais ou menos sensacionalismo, na mídia desde 2009. Jornais impressos e televisivos foram pródigos em imagens e coberturas especiais enfocando as ruas da região central de São Paulo conhecida como “cracolândia”. Cenas de venda e consumo da droga, associadas a relatos de dependentes e familiares, compuseram um quadro de forte matiz dramático que pautou desde as conversas cotidianas até as preocupações dos agentes públicos de todas as esferas governamentais. De súbito as autoridades políticas, e a população de uma forma geral, pareciam ter despertado para o “grande problema” do crack, considerado como a droga mais deletéria entre todas. Lastreados por essa percepção, a partir de janeiro de 2012 os governos federal, estadual e municipal saíram em disparada no sentido de deflagrar diversas ações, repressivas e sanitárias, na “cracolândia”. Tais conjuntos de fatos, desde a série de coberturas até as ações estatais, foram importantes na sedimentação da ideia de que o crack era efetivamente o flagelo da sociedade e, portanto, deveria ser o alvo principal das atenções. Para muitos isso já soava evidente desde há tempos, sendo visto, por um lado, como um dos grandes problemas policiais e,

---

<sup>1</sup> Consultor Técnico-legislativo em sociologia da Câmara Municipal de São Paulo, Mestre e Doutor em sociologia pela USP.

por outro, como um problema de saúde pública devastador. Os mais conservadores se afeerando à primeira forma de entendimento e os mais progressistas à segunda; uns exigindo mais repressão e outros mais programas de prevenção e de tratamento. Ambos, contudo, se afinaram no entendimento de que o consumo de drogas é um “problema” por definição, devendo estar o crack no cerne disso.

Entretanto, um olhar minimamente aprofundado sobre esse tópico revela que, ao invés de ser exclusivamente a “catástrofe” policial ou sanitária que a mídia teima em propagar, o consumo de drogas é, antes de tudo, uma questão sociocultural multifacetada e com uma série de desdobramentos não somente policiais e sanitários.

Pois bem, para construirmos uma aproximação dessa questão, atendendo às exigências que a complexidade impõe, é fundamental antes de tudo compreender o fenômeno do consumo de substâncias psicoativas (que alteram o estado de consciência), comumente chamadas de drogas (incluindo aí os medicamentos, o álcool e o tabaco), com base em dois pressupostos, ambos inspirados pelos estudos da sociologia e antropologia, mas consagrados na área pelo renomado médico e pesquisador Norman Zinberg<sup>2</sup>. O primeiro consiste em distinguir entre o uso e o abuso de drogas, isto é, entre aquilo que seria uma relação controlada, recreacional e ritualizada e aquilo que se tornou uma compulsão e dependência cujos controles individuais e grupais foram perdidos. O segundo pressuposto se assenta num esquema simples, porém funcional, já consagrado na perspectiva psicossocial. Trata-se de um tripé cujos vértices são: o psíquico (o indivíduo); o farmacológico (a substância/droga); e o meio (a sociedade). É preciso considerar, portanto, as características biopsíquicas específicas do indivíduo, as propriedades psicoativas da droga e o contexto social no qual o consumo ocorre. É crucial acentuar que esta é uma esquematização analítica, que na realidade jamais poderia ser pensada de maneira segmentada e estanque. É apenas na conjugação desses três aspectos, inarredavelmente imbricados, que se torna possível avaliar, de modo pleno e consequente, se o padrão de consumo de alguém constitui ou não algo problemático e qual o encaminhamento a ser tomado. Isso é bem ressaltado pelo sociólogo Jock Young, quando invoca a necessidade da visão holística e afirma:

*O estudo das drogas deve ter como base o ser humano na sua totalidade, não como soma de vários ‘níveis’: fisiológico, psicológico e social. Esta abordagem somatória é proveniente da divisão bitolada do trabalho pautada por uma ciência positivista. Devemos, portanto, ir além e ver a corporeidade*

---

<sup>2</sup> Zinberg, N.. *Drugs, sets d settings*. New Haven, Yale University Press, 1984. A pesquisa de Zinberg foi bastante influente entre estudiosos e terapeutas da área de drogadição, tendo sido referência para muitos antropólogos brasileiros, entre eles Edward McRae, que procurou realizar um estudo sobre usuários de maconha inspirado na idéia de uso socialmente controlado. Desde então vários trabalhos seguiram por esta trilha.

*e a consciência humanas como produtos e constituidores da sociedade. Todos os níveis se interpenetram e adquirem sentido apenas diante uns dos outros. A dialética entre o fisiológico e o social não tem nada a ver com as generalizações sobre os efeitos das drogas feitas no vácuo e ignorantes de como as diferenças culturais mediam e transformam tanto o significado quanto a realidade desses efeitos. (YOUNG, 1972, p. 211)*

Entretanto, em que pese a importância dos três vértices da questão e da necessidade de abordá-los em conjunto, o foco desse trabalho incide estritamente sobre o terceiro deles, qual seja, o social. Isso não quer dizer que exista aqui uma determinação unívoca do meio sobre os demais aspectos. Pelo contrário, a relação entre eles se dá num processo dialeticamente articulado. Porém, como opção analítica, se tratará aqui de apresentar e discutir alguns elementos sumários e introdutórios atinentes à construção historicossocial do consumo de drogas, afinal, é no interior dessa construção que se define na sociedade moderna a própria ideia de indivíduo. A conjugação dos aspectos sociais, farmacológicos e psíquicos, tão essencial, evidentemente extrapola o fôlego da abordagem ora em curso, mas ecoará nas entrelinhas.

## 1. A cultura e o lugar da droga

Um truísmo das ciências sociais é o de que a sociedade constitui e é constituída pela cultura, num movimento único e plural, imprevisível e incessante. Ela é a trama de significados produzidos pela interação dos homens e é a partir disso que a vida social se reproduz cotidianamente, plasmando novas realidades ao longo do tempo, isto é, desenhando a história da humanidade e de cada uma das inúmeras organizações sociais em particular. Nesse cenário não existe, de largada, um sentido pré-estabelecido, um caminho do bem e outro do mal, o certo e o errado, o saudável e o patológico. Cada constelação historicossocial definirá suas oposições, limites e interditos. Dentro desse processo, o fenômeno do consumo de substâncias psicoativas não surge como um problema em si ou o grande mal a ser expurgado. O que cabe aqui, portanto, é compreender qual é o lugar estrutural do consumo de psicoativos na cultura e os significados que ele vai adquirir no seu percurso histórico e geográfico.

Como é amplamente conhecido pelos pesquisadores do tema, a presença do uso de substâncias psicoativas nas sociedades é algo que assume um espaço de relevo para a tessitura de ordenamentos e identidades culturais, caminhando no sentido cada vez mais complexo de tramas envolvendo as mais variadas esferas da vida. É nesse sentido que o antropólogo Daniel Mandon (1991), ancorado em Marcel Mauss, vai afirmar que:



*a droga, por causa de suas implicações múltiplas, constitui um 'fenômeno social total' onde podemos facilmente compreender a dimensão cultural em todos os níveis – das estruturas materiais da vida em sociedade, das estruturas de comportamento e, finalmente, das estruturas mentais coletivas. (MANDON, 1991, p. 232).*

Assim, é possível dizer que as drogas e seus respectivos usos estão integradas à vida humana, obedecendo a uma dinâmica inicialmente positiva, muitas vezes estruturadora, e mais recentemente carregada de negatividade, em especial na sociedade ocidental.

Nesses termos, a busca pela alteração do estado de consciência por meio do uso de substâncias psicoativas parece ser uma das marcas mais antigas da trajetória humana. Seja sob a forma alcoólica ou de qualquer modalidade de fármaco psicoativo, o fato é que:

*desde a pré-história, diferentes substâncias psicoativas vêm sendo usadas para um grande leque de finalidades que se estendem do seu emprego lúdico, com fins estritamente prazerosos, até o desencadeamento de estados de êxtase místico-religioso. De grande importância também tem sido seu uso para fins curativos, seja no bojo de práticas religiosas tradicionais, seja no contexto médico-científico da atualidade. (MACRAE, s.d)*

Os registros etnológicos e historiográficos permitem afirmar que os mais remotos usos ritualísticos de substâncias psicoativas são mecanismos extremamente funcionais e estruturantes na ordem social, assim como aqueles usos aparentemente disfuncionais nos períodos recentes configuram rituais extremamente sutis e estruturantes de uma ampla diversidade de grupos e relações sociais. Nesses termos, toda sociedade estaria assentada em algum tipo de identidade marcada pela presença de uma (ou mais) substância psicoativa em torno da qual se formam oposições axiológicas entre o certo e o errado, o próprio e o inapropriado, o familiar e o estranho etc.

Por tudo isso, é fácil perceber que a busca e o consumo de substâncias que alteram o estado de consciência não é um problema em si, decorrente de uma essencialidade maléfica e deletéria da coisa ou do indivíduo isoladamente. Trata-se, no fundo, de uma elaboração resultante de dinâmicas sócio culturais e políticas, na maioria das vezes conflituosas. Conforme explica o antropólogo Júlio Adiala (1985, p. 5): “a importância que atribuímos à presença da droga em nossas relações não se deve tanto às propriedades químicas especiais dessas substâncias, mas sim às suas propriedades simbólicas, seu efeito cultural”.

Nestes termos, não é possível falar, como normalmente nos prega a mídia alarmista, em um “mundo das drogas”, isto é, uma realidade exterior e paralela na

qual o consumo de psicoativos se desenvolvesse independente da sociedade e fosse observável “de fora”, como numa vitrine com pessoas sadias e boas de um lado e as más e doentes do outro. Isto tem sido visto, nas abordagens televisivas sobre o crack, notadamente nas imagens da assim chamadas “cracolândias”, espalhadas nos grandes centros urbanos do país. Nesse tipo de abordagem, os dependentes da droga são mostrados como num mundo à parte, o “mundo das drogas”, em que estão todos chafurdando na danação dantesca. À frente da televisão, o expectador olha a cena com comiseração e asco, como se estivesse diante de algo anômalo e distante da sua condição de “cidadão de bem”. Nada mais equívoco do que essa imagem de divisão entre céu e inferno. Esse “outro mundo” é constituído dialeticamente pela sociedade, a partir de sua lógica de reprodução. É necessário, portanto, evitar aqui um certo moralismo dualista que entende que existe um “mundo da droga” e, em oposição, um outro sem ela. Perceber que são realidades conexas que se reportam ao mesmo “mundo” é extremamente necessário para começar a pensar o fenômeno do consumo de substâncias psicoativas. E se a droga e o seu consumo emergem como um “problema” a estampar manchetes e bravatas midiáticas, próprias da sociedade de massas, isto é resultado da configuração de forças sociais num dado momento histórico, como se verá adiante.

Mas se não existe um “mundo da droga”, insulado e autossuficiente, certamente é possível pensar em uma “cultura da droga”. Da mesma forma que o consumo de droga constitui um fenômeno vinculado aos demais domínios da vida social, ele também engendra práticas culturais que conjugam normas, linguagens, rituais, símbolos e sanções bastante específicas. Isso acontece porque, como é de conhecimento entre os estudiosos do tema, o uso de qualquer psicoativo se dá sempre no âmbito de um grupo, que antecede o uso ou que é criado a partir dele. Considerar esse fator grupal ou coletivo como contexto é central. Assim, cada grupo de usuários, desde uma comunidade inteira (nos casos de sociedades tradicionais) até segmentos de variados tamanhos no caso das vastas e complexas aglomerações urbanas, vai estabelecer relações com a droga que podem assumir um amplo espectro de modalidades e sentidos. Forma-se nessa relação uma unidade significativa que se poderia chamar de “cultura da droga”, ou a sua subcultura<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Apesar de polêmicas que o conceito de subcultura possa levantar, é interessante lembrar aqui a afirmação de Rute Cardoso: “A subcultura indica a particularidade de um grupo, porém sem uma oposição radical com seus vizinhos imediatos que, frequentemente, falam a mesma língua e têm muitas coisas em comum (...) Em outras palavras, uma subcultura não pode se autorreproduzir, não tem autonomia. Ela é, por definição, parte de um todo de que depende para que possam subsistir as diferenças que a caracterizam”. In: “Subcultura: uma terminologia adequada?” CARDOSO, Ruth Correia Leite. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.14, p.3-5, set. 1975.

Dependendo da característica da substância a ser utilizada e do contexto social imediato, o usuário, coletivamente, desenvolverá estratégias de consumo que vão ser codificadas e comporão uma semântica própria, que somente os membros do grupo saberão decifrar. O antropólogo Howard Becker (1963), em trabalho pioneiro sobre a teoria do desvio social e o uso de maconha, constatou e acentuou a relevância do processo de socialização grupal na formação, integração e na manutenção do novo usuário. Segundo ele, é importante considerar nesse processo alguns aspectos centrais: a aprendizagem em grupo (quando são apreendidas as “técnicas” de aquisição, o reconhecimento dos efeitos físicos e psíquicos e a interação com as restrições externas) e os controles sociais informais (sanções e rituais de uso). No mesmo raciocínio segue Norman Zinberg (1984), cujos estudos sobre usuários de heroína reforçaram a tese da importância de se considerar a socialização e o controle social nos efeitos e consequências do uso de substâncias psicoativas<sup>4</sup>.

À medida que surgem restrições familiares e jurídico-policiais, bem como no acesso e na rede de atores sociais diretos e indiretos, os indivíduos, na interação grupal, vão criando respostas que se convertem em novos rituais e demarcações simbólicas<sup>5</sup>. Desta forma, longe da imagem caótica e insana que se atribui aos grupos de usuários, o que se verifica é um cenário em que atores desempenham papéis num roteiro escrito por eles mesmos<sup>6</sup>. Na perspectiva posta aqui, referendada pelo enfoque proposto por Becker e Zinberg, a ideia de uma “cultura da droga” é extremamente útil, tanto do ponto de vista analítico quanto clínico, porque pode levar, desde o pesquisador da área biomédica até o cidadão comum, a pensar o consumo da droga como algo socialmente controlado e que só pode ser abordado sempre tendo o grupo por referência. Trata-se, portanto, de um procedimento que não se ampara na postura preconcebida da droga associada unicamente a quadros patológicos, criminológicos e socialmente disfuncionais. Bem ao contrário disso, o que é exigido na abordagem em pauta é um movimento de compreensão dos motivos do usuário a partir do horizonte de sentidos<sup>7</sup> que permeia e delimita o consumo de drogas num dado grupo e no interior de um recorte histórico-social. Neste ponto é válido fazer algumas observações metodológicas.

---

<sup>4</sup> Zinberg, N..*op. cit.*

<sup>5</sup> Deve-se destacar aqui o papel dos grupos juvenis como fator essencial nessa construção cultural em torno do consumo de drogas. A especificidade social desses grupos confere a eles uma dinâmica própria diante dos demais segmentos sociais.

<sup>6</sup> Claro que existem casos de grupos totalmente disfuncionais, mas eles não são a maioria e resultam de processos de exclusão e repressão próprio dos meios urbanos degradados.

<sup>7</sup> “Sentido” está compreendido aqui como o móvel da ação individual ou coletiva que constitui as relações e situações sociais num determinado momento e lugar.

## 2. Escorço metodológico

Entender o lugar da droga como parte do sistema da cultura e a droga como instituidora de um sistema cultural (ou “subcultural”), como foi visto acima, configura-se como o passo inicial para a construção de um aporte metodológico adequado tanto para a análise puramente acadêmica quanto, e principalmente, para o esclarecimento público e a estruturação de ações governamentais a respeito do fenômeno do consumo de drogas. Tal aporte não se encontra pronto nem é uma ferramenta aplicável a toda e qualquer situação. Trata-se de um conjunto de instrumentos teórico-metodológicos que se fazem e se refazem a cada nova realidade ou questão a ser enfocada. Afinal, as situações de consumo de drogas, assim como a ampla gama de realidades sociais, variam muito e em função de uma combinação de fatores e agentes os mais diversos. Poderia se ousar dizer que a experiência de consumo de drogas, de grupo para grupo, jamais será a mesma, por mais que alguns padrões persistam. E isso ocorre por conta da variação, muitas vezes sutil, de fatores internos e externos à dinâmica do indivíduo ou do grupo de usuários e à composição da substância.

Diante de um quadro tão lábil, em que cada consumo se dá de maneira muito singular, certamente os instrumentos de análise devem ser igualmente versáteis. É preciso, portanto, desenvolver procedimentos de observação que se adaptem a cada novo objeto, refinando a calibragem com os recursos de uma miríade de disciplinas (da antropologia à medicina, passando pela psicologia e pela geografia, entre outras tantas).

O movimento do olhar do pesquisador tem que mergulhar nos limites microscópicos do fenômeno, procurando identificar a unidade significativa do consumo naquele contexto bem recortado. Nesse caso a etnografia é muito importante e vai possibilitar o mapeamento de rituais, papéis e mecanismos de socialização no interior do grupo de consumo. Somente a partir dessa primeira leitura etnográfica é que o pesquisador deverá trazer o horizonte macrosocial que circunda aquele grupo, perfazendo um movimento que vai do plano mais concreto da experiência de consumo até os constrangimentos impostos pelas instâncias sócioeconômicas, políticas e culturais dadas pelo tipo de sociedade vigente. É nesse percurso que aquele fenômeno observado adquirirá sentido e não será meramente um objeto enquadrado segundo instrumentos analíticos ancoradas em disciplinas científicas engessadas pelo positivismo médico-farmacológico e, nessa toada, por oposições simplistas como saúde-doença, integrado-desviante, lícito-ilícito etc. Conforme dirá o antropólogo Mandon (1991): “a abordagem etnológica, com a modéstia da submissão a uma realidade humana sempre irreduzível, deve, mais do que as outras, desconfiar do ‘saber toxicológico’”.

O grupo, portanto, será a unidade significativa fundamental para começar o percurso de compreensão do consumo de substâncias psicoativas. Contudo, ele é apenas o começo, que permitirá apreender a experiência imediata, e deve ser associado a uma segunda etapa analítica que é a articulação dessa malha de sentido ao processo historicossocial mais abrangente. Tal medida consiste em identificar os tensionamentos, atores e objetos da experiência grupal e expô-los à luz da ordem sócio-cultural e econômica hegemônica na sociedade. Aqui será necessário desenvolver o movimento que parte das categorias mais descritivas e etnográficas sobre o consumo no grupo e realizar, a partir disso, a interpretação num grau mais abstrato, que envolva o quadro conceitual próprio da ordem social em pauta. Trata-se, nesse momento, de ampliar o horizonte compreensivo mais particular, microscópico, para aquele em que se dão as relações macrosociológicas. Somente assim será possível obter uma aproximação mais rica do fenômeno, contemplando suas nuances culturais mais concretas e de curto prazo e aquelas de longa duração.

De maneira geral, esse movimento analítico entre o micro e o macrosociológico é requerido quando são abordadas sociedades ditas modernas, estruturadas dentro da lógica do modo de produção capitalista e distribuídas em conglomerados urbanos diversificados. Nessas sociedades existe uma autonomia de esferas de ação e, conseqüentemente, uma pluralidade de mediações, horizontais e verticais, que não possibilitam uma apreensão mais clara da sociabilidade intra e extra grupo. No caso de ordens sociais tradicionais isso fica mais facilitado, pois a divisão do trabalho é mais simples e praticamente não há aquela autonomia de esferas de ação. Como se verá, cada uma dessas configurações sociais, mais ou menos mediadas, vai impor constrangimentos bastante diferenciados sobre o consumidor de substâncias psicoativas e isso, necessariamente, deve compor a análise da forma como os grupos constroem sua “cultura da droga”.

Observa-se nesse aporte metodológico uma espécie de percurso dialético que parte do fenômeno concreto e imediato do uso de drogas e se encontra com o processo social mais amplo, para daí retornar ao ponto de partida com a chave explicativa. Agora, para tornar mais claro esse movimento analítico de “ida e volta” é preciso compreender melhor os tipos de sociedade e o fenômeno do consumo de substâncias psicoativas nesses contextos.

### 3. Tipologia das sociedades e o fenômeno das drogas

A historiografia e a antropologia são pródigas em mostrar que a busca da alteração do estado de consciência através do uso de drogas é um fato cultural presente

em praticamente todas as sociedades. (Escohotado, 2002) <sup>8</sup>. No entanto, por mais universal que o fenômeno seja, é preciso ter claro que as drogas e seu uso vão assumir uma variedade de acepções e manifestações em função do tipo particular de contexto social em que ocorrem. Apesar de ser uma constatação cediça, ela é incrivelmente pouco compreendida e exige sempre sua menção, principalmente quando algumas vozes teimam em declarar “guerra total às drogas” como se elas fossem um mal alienígena uniforme e derogável. Daí ser importante recorrer a uma tipologia das sociedades para conhecer as condições objetivas de uma estrutura social e esclarecer como ela institui as “suas” drogas permitidas e proibidas e os modos de usá-las (ou não).

Por mais reducionista e arriscado que possa parecer, para as finalidades de ajuste da lente de aproximação da questão é possível pensar uma tipologia das sociedades sob a ótica dual, e isso será muito útil para os limites propostos neste trabalho. De uma maneira geral, a sociologia erigiu algumas categorias dualistas de sociabilidade bastante difundidas e aplicáveis, tais como: comunidade e sociedade; solidariedade mecânica e solidariedade orgânica; ordem comunitária e ordem societária; pré-capitalismo e capitalismo; complexo e simples; tradicional e moderno etc. A opção escolhida aqui foi a de empregar as noções de *ordem social tradicional* e *ordem social moderna*<sup>9</sup> para sintetizar os tipos dominantes de organização social, sem desconsiderar evidentemente a infinidade de formações históricossociais entre esses dois extremos. Não há dúvida de que a simplificação exposta aqui empobrece os contornos conceituais da realidade e violenta a intangibilidade da vida, mas certamente servirá como baliza e ponto de partida para a reflexão e a ação mais refinadas sobre o tema em foco.

### **3.1. A droga na ordem social tradicional**

A ordem social tradicional é caracterizada, em seu extremo, por uma estruturação orgânica e assentada na crença na primazia das forças da natureza. Ela se pensa como uma totalidade indivisível e com um único eixo constituinte de todos

---

<sup>8</sup> Escohotado é um dos grandes especialistas no tema e realiza uma investigação histórica de fôlego para mostrar a presença generalizada das drogas na trajetória humana. De forma sintética ele escreve: “Tras milenios de uso festivo, terapéutico y sacramental, los vehículos de ebriedad se convirtieron en una destacada empresa científica, que empezó incomodando a la religión y acabó encolerizando al derecho, mientras comprometía a la economía y tentaba al arte”. p. 25.

<sup>9</sup> Falar em “moderno” logo suscita a ideia de “pós-moderno”. Trata-se de um longo debate das ciências humanas e da filosofia desde meados do século passado e que não cabe ser invocado no momento. A opção feita aqui, pelo paradigma da modernidade, está sustentada pelas discussões elaboradas por Marshall Berman (*Tudo que é sólido desmancha no ar*), David Harvey (*A condição pós-moderna*) e Fredric Jameson (*Pós-modernismo - a lógica cultural do capitalismo tardio*).

os domínios ou esferas sociais de valor<sup>10</sup>. Por esse motivo não há uma separação clara entre o modo de produção material (economia), a configuração de poder (política), a prática mística (religião), a apreensão técnica da realidade (conhecimento), a elaboração estética (arte), a afeição etc. Tudo é constituído por um único princípio e dele não se distingue, assim como não se distinguem parte e todo. Em geral, existe nesse tipo de sociedade uma relação anímica com o mundo como se tudo compusesse um único ser, uma única unidade vital na qual cada um dos seres (animais, vegetais e minerais) fosse a emanação de uma expressão cósmica universal, imanente e transcendente ao mesmo tempo. Nesse contexto, não há separação e autonomia do indivíduo em relação ao coletivo; a vontade individual está subsumida na vontade do todo. Tudo se converte em uma só ação, que é devotada à grande “mãe” natureza ou a qualquer outra entidade anímica ou não. A divisão do trabalho é mínima e pouco hierarquizada, a propriedade privada é praticamente nula, da mesma forma como não há uma instituição política estatal separada e nenhum mecanismo concentrador de poder<sup>11</sup>. Não há, portanto, mediações entre as pessoas e as relações sociais se dão de maneira direta e transparente. Os exemplos mais comuns de sociedades tradicionais são: grupos indígenas nas mais variadas partes do mundo; comunidades rurais mais isoladas; reinos e comunidades pré-capitalistas da Europa; algumas ordens místico-religiosas etc.

Devido a essas características, nas sociedades tradicionais as plantas de propriedades psicoativas (com destaque para as alucinógenas, com destaque para maconha, peiote, ayhuasca, cogumelos e tantas outras) geralmente são associadas a uma origem mitológica, como dádivas divinas, e ocupam um lugar especial na organização da vida social. De certa forma, a droga acaba ocupando uma centralidade e se tornando um eixo organizador de todas as manifestações vitais. Sendo assim, existe todo um respeito que envolve o consumo num contexto ritual e sempre coletivo, que poderia ser chamado de cerimonial. E apesar de ter esse caráter coletivo, não são todos que podem ter acesso às substâncias psicoativas, nem em qualquer momento ou lugar. Há todo um cuidado na manipulação e destinação da droga, afinal, trata-se de um elemento divino e vital. Somente algumas pessoas são escolhidas para isso e desempenham papéis xamanísticos, ou seja, são espécies de seres “ungidos pelos espíritos” que atuam como mediadores entre o “mundo dos vivos” e o “mundo dos mortos”, o mundo terreno e o “outro mundo”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> A ideia de esferas sociais de valor enunciada por Weber em sua *Sociologia da religião* será muito útil nas caracterizações que se seguem. Para uma discussão mais técnica, ver: GERTH, H. H. e MILLS, C.W. (org.) *From Max Weber: essays in sociology*. Oxford University Press, 1965.

<sup>11</sup> Sobre essa “ausência” estatal nas sociedades tradicionais, ver: CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o estado*. São Paulo, Cosac Naify, 2003.

<sup>12</sup> Sobre a relação entre xamanismo e droga, ver: PERRIN Michel. (1992). “Enfoque antropológico sobre las drogas”, in *Revista Takiwasi*, Nº1, pp. 31-51, Tarapoto. O trabalho de Perrin é um dos mais relevantes e serve de base para as discussões postas aqui.

Por meio das drogas, os xamãs experimentam sensações sinestésicas que são interpretadas a partir do referencial mitológico de seu povo e podem indicar orientações para a atividade de produção material, a guerra, a cura de doenças ou a superação de catástrofes naturais. Alguns estudiosos da cultura indígena atribuem uma grande centralidade integradora a esse consumo e chegam até a afirmar que abolir “os alucinógenos é destruir a religião, pois impossibilita as práticas xamanísticas e impede que o índio se comunique com a divindade. Destruir a religião é aniquilar com um complexo cultural de importância básica, inclusive como fator de união tribal e intertribal”<sup>13</sup>.

Um dado extremamente importante é o fato de que a droga aqui não é objeto utilitário ou um instrumento para cumprir finalidades de prazer individual estrito. Não se observa um acesso privado e isolado das substâncias, mesmo quando associada ao seu papel curativo. O uso e o usuário são parte de um todo e obedecem a uma lógica significativa mítico-religiosa que envolve a todos numa ampla mobilização coletiva. Nesse sentido, pode-se dizer que o controle social sobre as drogas é muito forte por causa de seu enraizamento numa totalidade orgânica ou cósmica.

Por fim, é necessário assinalar que o abuso e a dependência de drogas entre populações de grupos tradicionais (principalmente indígenas) é verificável naquelas regiões de contato mais intenso com processos de urbanização e desenvolvimento econômico-industrial. Essa situação ainda não está muito clara para os pesquisadores, mas pode apontar para a presença de mecanismos de desenraizamento sociocultural próprios do modo de produção de mercadorias. Esta é uma questão que deve ser pensada à luz não apenas do conhecimento da dinâmica das ordens tradicionais, mas também daquela prevalente na ordem social moderna.

### **3.2. A droga na ordem social moderna**

O que está sendo denominada de “ordem social moderna” pode ser associada a um conjunto de expressões que despontaram nas últimas décadas e são muito conhecidas: sociedade pós-industrial; sociedade informacional; sociedade do espetáculo; sociedade de consumo; sociedade de controle; modernidade líquida; a era do vazio etc. Esta ordem, ao contrário da tradicional, é marcada pela valorização da racionalização produtiva, cujo resultado é a acentuada divisão técnica e social do trabalho. O modo de produção material hegemônico é baseado na propriedade e na acumulação privadas, ou seja, o modo de produção capitalista. Essa apropriação privada solapa qualquer possibilidade de unidade coletiva e constitui a individualização e o individualismo como

---

<sup>13</sup> SANRARDI Jr.. *O índio e as plantas alucinógenas*. Rio de Janeiro: Editorial Alhambra, 1983. A antropologia é copiosa de exemplos de processos de dizimação cultural de povos indígenas por meio de imposições de missionários e demais representantes da sociedade branca.



princípios norteadores da ação. Como causa e consequência direta, as relações sociais são mediadas pelas coisas, sob a forma de categorias econômico-mercantis, afinal, a sociabilidade de proprietários privados se dá somente pelo, e para, o mercado<sup>14</sup>. Bem diverso do que ocorre na ordem tradicional. Aqui a junção da racionalização técnico-burocrática, da acumulação material como fim em si e da apropriação privada via mercado conduzem à diferenciação, especialização e autonomização das esferas sociais. Ainda que a lógica mercantil seja o substrato de tudo, não há necessariamente, como foi visto na ordem tradicional, um eixo estruturador e a vida se divide em esferas delimitadas por exigências próprias e independentes, tais como: a economia, a política, a estética, a ciência, a religião, a família etc. Uma instituição especial se destaca e monopoliza o uso da força, o exercício do poder político e a concessão da cidadania: o Estado. A produção econômica fundamenta a divisão, a exploração e o conflito de classes.

Na ordem social moderna uma personagem ascende ao primeiro plano ideológico, o indivíduo. Em meio à divisão de classes e à diferenciação de esferas, essa personagem ocupará uma multiplicidade de papéis e poderá transitar por todas elas sem precisar se identificar com um somente. Do mesmo modo, em cada esfera social surgem e se diferenciam grupos e subgrupos, definidos por afinidade de interesses, status, gostos etc. A isso corresponde uma profunda segmentação sócio-cultural cuja manifestação mais aparente é a pluralidade de profissões, gostos, crenças, afetos, saberes, projetos etc. E tudo isso convivendo e interagindo no mesmo espaço das grandes concentrações urbanas ou ao mesmo tempo, mas em pontos remotos diversos. Diante desse quadro social, o indivíduo vive uma fragmentação identitária. Mais do que isso, ele se encontra desenraizado de qualquer fixação geográfica e impossibilitado de tecer e reconhecer a narrativa histórica. Torna-se, assim, num ser atomizado, encerrado na sua mônada de trabalho e consumo. A única experiência que lhe resta é restrita ao privado, até mesmo quando está em uma situação coletiva e massificada (trabalho, cinema etc).

Por fim, não há mais espaço para a magia e a transcendência mítica. A racionalização técnica e a privatização da experiência despiram o mundo do véu do encantamento e, no melhor dos casos, encerraram-no na esfera religiosa ou nas “terapias alternativas”. Desse modo, o todo poderoso indivíduo, desenraizado e atomizado, perdeu toda referência totalizante, da transcendência cósmica ou da imanência anímica, e se encontra absorto na solidão e na angústia das metrópoles e das demais regiões submetidas à modernização técnico-econômica.

O cenário caleidoscópico da ordem social moderna exposto acima já indica que as drogas aqui configurarão um fenômeno bastante diverso e, em certa medida,

---

<sup>14</sup> “O traço característico dessa época é que nenhum ser humano, sem exceção, é capaz de determinar sua vida num sentido até certo ponto transparente (...)”. Adorno, T. W.. *Mínima Moral*, São Paulo, Ática, 1992.

mais complexo do que na ordem social tradicional. Pelo que facilmente se deduz do que foi visto, a tônica do fenômeno das drogas nesse contexto será dada: pela individualização e segmentação do uso em pequenos grupos e subgrupos inteiramente desconectados uns dos outros e da sociedade mais ampla; pelo despojamento das drogas de sua aura místico-religiosa e a conseqüente separação dos demais domínios da vida; pela racionalização técnica e o surgimento das drogas processadas e sintetizadas; pela urbanização e a concentração de um leque variado de drogas e usuários num único espaço; pela heterogeneidade de apropriações e aplicações unívocas ou intercambiáveis (laborais, lúdico-recreativas, estéticas, médico-terapêuticas, religiosas, identitárias etc); pela conversão da droga em mercadoria fonte de lucro; pela violência criminal e o conflito de classes; pela rarefação dos afetos e o isolamento; ambiente de conflito social e criminal; pelo controle social sobre as drogas exercido por uma esfera específica, o Estado (via aparatos sanitário e jurídico-policia).

Em pleno contraste com a ordem social tradicional, que tinha na droga e no seu uso um princípio estruturador que entranhava todas as instituições e pessoas da comunidade, o fenômeno das drogas nas sociedades de tipo moderno é marcado pelo estilhaçar de sentidos determinado por uma intrincada malha de combinações sociais, culturais, políticas e econômicas (sem contar as variáveis psicológicas e farmacológicas)<sup>15</sup>. Nesse solo movediço e volátil emergem alguns aspectos importantes para ponderar as pesquisas e as ações institucionais relacionadas ao consumo de drogas. Eles serão abordados a seguir de maneira sumária e indicativa:

**a) Desencantamento e fim do caráter coletivo da droga:** numa sociedade que relegou a magia e a religião a uma esfera própria e separada das demais, ou seja, desencantou a vida cotidiana da comunidade, não há mais o espaço para a transcendência conduzida pelo uso de drogas em grandes rituais coletivos. No máximo, esse tipo de cerimônia com psicoativos continua a existir em circuitos restritos (e clandestinos) de seitas religiosas, que abrangem cultos como o do Santo Daime e do Movimento Rastafari, entre outros. Por mais que o uso ritual místico ainda tenha seu espaço, ele acaba sendo residual nos grandes centros urbanos. Portanto, dessacralizada, a droga se tornou objeto de manipulação utilitária para cientistas, médicos, mercadores ou uma profusão de usuários em busca de soluções rápidas ou prazeres novos e complementares. Isso não quer dizer que a dessacralização seja absoluta. Há também uma outra faceta na qual existem aqueles que, individual ou coletivamente, veem a droga como uma figura maligna, dotada de poderes tais que os indivíduos são dominados por ela e cometem as maiores atrocidades sob seu efeito. Para estes

---

<sup>15</sup> “Dentro de nuestra sociedad, la droga no se utiliza realmente como herramienta de pensamiento, nada es culturalmente muy estructurado, o lo que puede serlo queda de manera provisoria.” Perrin, op. cit.

“demonizadores”, cruzados morais e tantos outros esclarecidos que caem nas causalidades simplistas, boa parte dos crimes decorrem do uso de drogas em si (particularmente as ilícitas). Desse discurso advém toda uma estigmatização que recai sobre o usuário e lhe confere a marca da vítima doente que fraquejou diante de poderes perversos contidos nas substâncias e se tornou um “zumbi”<sup>16</sup>.

**b) Privatização do uso e o prazer individual:** o uso coletivo tradicional e sagrado acabou cedendo lugar para o uso privado. Em geral o apelo às substâncias psicoativas está bem pulverizado em uma variedade de possibilidades e formas, a maioria centrada na experiência individual com objetivos laicos e prosaicos, que evidentemente oscilam de acordo com a natureza da droga utilizada<sup>17</sup>. Aqui se encontram os casos mais frequentes de uso para responder às necessidades de adaptação e reforço do indivíduo no seu cotidiano. Trata-se de uma apropriação extremamente instrumental, em que o usuário considera apenas os efeitos imediatos das substâncias no físico e na mente e como isso lhe permitirá lidar com seu contexto. As drogas utilizadas abrangem o amplo espectro de modalidades e finalidades: as estimulantes, para incrementar a produtividade, a competitividade e a disposição física frenética no turbilhão voraz da economia capitalista e da diversão extremada (nicotina, cafeína, cocaína e anfetaminas); as depressoras, para debelar o estresse do trabalho alienado e rotineiro e “normalizar” pessoas com desvios de conduta (álcool, opiáceos e ansiolíticos); e as perturbadoras e alucinógenas, para a evasão e superação da modorra inerente às rotinas técnico-burocráticas do trabalho alienado e à vida massificada destituída de aventura e emoção (anticolinérgicos, LSD, maconha etc)<sup>18</sup>. Além disso, fora do mundo da produção e do consumo, haveria também a situação do uso voltado para a ampliação dos horizontes de prazer, como ocorre entre aqueles indivíduos que realizam experimentações em busca de sensações alternativas, estéticas ou procuram tão somente aplacar as frustrações e dores da falta de alimento ou de uma perspectiva profissional-financeira. De todo modo, individualmente ou em grupo, a droga se torna acessível e se dissemina nos refúgios privados ou de maneira furtiva nas ruas e parques urbanos. O controle social coletivo agora passa para o âmbito de pequenos e grandes grupos, reais e virtuais respectivamente, que agregam indivíduos a partir das mais diferentes condições e finalidades, entre elas o consumo

<sup>16</sup> Sobre esse processo de estigmatização, ver: Araújo e Mota, Leonardo de “Drogas e estigmas”. Trabalho apresentado na II Semana de Humanidades da Universidade Federal do Ceará (UFC), abril 2005.

<sup>17</sup> Esta constatação está embasada em levantamentos realizados pela United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC (dados mundiais) e pelo Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas - CEBRID (dados do Brasil). Tais levantamentos apresentam problemas metodológicos importantes, mas é o que existe de referência empírica e, se ponderados com a teoria, permitem as interpretações aqui expostas.

<sup>18</sup> Esta classificação pode ser encontrada em: [http://www.unifesp.br/dpsicobio/cebrid/folhetos/drogas\\_.htm](http://www.unifesp.br/dpsicobio/cebrid/folhetos/drogas_.htm) (acessado em 09/10/2013)

de drogas<sup>19</sup>. Retomando algo que já foi apontado, na ordem social moderna o grupo assume o processo de socialização e controle do uso de drogas. Ele seria uma espécie de instância de mediação primária<sup>20</sup>. Em grandes centros urbanos existe uma miríade desses grupos, com composições sociais e significados variados.

c) **Usos e abusos de drogas:** a distinção entre uso e abuso é muito importante para entender o consumo de drogas dentro da ordem social moderna. Por uso entende-se o consumo de drogas que não acarreta nenhum problema ao usuário; já o abuso se refere ao consumo que começa a trazer consequências negativas, como por exemplo a dependência. Como foi visto, na ordem social tradicional o uso é ritual, pautado pela participação e pelo controle coletivo. O xamã ou quem quer que seja o escolhido para consumir a droga não poderá extrapolar os limites da quantidade e da circunstância exigida no ritual. Nesse caso não se verifica, pelo menos de modo relevante, o uso abusivo. Em se tratando da ordem social moderna esse uso se dá na maioria das vezes no âmbito privado e voltado para fins utilitários igualmente privados. Dessa maneira, diante de um contexto em que não há um controle social mais estruturado, a possibilidade do uso excessivo, ou abusivo, é muito grande e pode assumir cifras significativas. Isso ocorre porque, para superar angústias e privações decorrentes da exclusão social, do trabalho alienado e do consumo compulsivo, o indivíduo pode acabar extremando o uso para conseguir um alívio que se esvai cada vez mais rápido numa sociedade cada vez mais voraz. O usuário acaba consumindo mais, e em intervalos menores, até perder o controle sobre as demais dimensões de sua vida e se tornar um dependente.

d) **controle social centralizado e estatal:** paralelamente à dessacralização e à retirada das drogas do eixo estruturador coletivo, a ordem social moderna transferiu o controle social para uma instituição especial, e formalmente destacada da sociedade, que é o Estado (incluindo os poderes executivo, legislativo e judiciário). É nele que estão concentradas as ações e o poder de decidir sobre o destino das drogas e o seu uso, bem como sobre o enquadramento dos usuários. A partir dessa função são definidas as drogas permitidas (lícitas) e as proibidas (ilícitas) e o modo de acessá-las. É nessa dicotomia que opera o Estado, resguardando por um lado as drogas lícitas (álcool, tabaco, cafeína, medicamentos narcóticos, ansiolíticos, anfetamínicos, barbitúricos e anticolinérgicos etc) e pressupondo como drogas deletérias apenas aquelas substâncias ilícitas (cocaína, maconha, alucinógenos vegetais ou sintéticos etc). Entretanto, pelos dados epidemiológicos já é amplamente sabido que a maioria das drogas lícitas são as

---

<sup>19</sup> Alguns grupos incluem o uso de drogas em sua dinâmica enquanto outros se constituem a partir do uso de drogas e apenas para isso.

<sup>20</sup> Daí terem sido objeto de atenção no início deste texto.

que estão mais associadas à dependência, ao desenvolvimento de doenças e à violência urbana (álcool, tabaco e medicamentos psicotrópicos em geral).

Dessa forma, fica claro que independente de qualquer objetividade científica, a classificação entre lícito e ilícito obedece às disputas entre os grupos sociais pró e contra as drogas. Juntamente com isso estabelece-se um aparato burocrático incumbido de zelar pelos limites impostos e de tratar os usuários de drogas ilícitas (área sanitária) ou de reprimi-los e julgá-los (área jurídico-policial). Como afirma o jurista Domingos Bernardo (1994), o problema das drogas é visto somente “como sendo sempre ‘um caso de polícia’ ou de ‘doença mental’”<sup>21</sup>. A perseguição a um determinado tipo de droga camufla um preconceito social forte e funciona como justificativa para a repressão de grupos sociais desviantes da moral vigente ou grupos étnicos específicos. Como se sabe, o consumo de drogas, mas não só ele, está tradicionalmente associado a grupos sociais que representam um distanciamento em relação a uma moral estabelecida como hegemônica pelo grupo dominante na sociedade. A droga é simplesmente o índice de um comportamento desviante e seu perigo efetivo está na ameaça que representa a um modo de vida estabelecido como “normal”.

De certo modo, o hábito de alterar o estado de consciência por meio de substâncias psicoativas é mais um elemento de um rol de comportamentos que incluem opções sexuais alternativas, subversão da hierarquia patriarcal etc. Nesse sentido, não somente as agências estatais de controle social, mas também os vários movimentos conservadores que advogam contra as drogas na verdade compõem a miríade de grupos de interesses que manifestam uma reação a propostas comportamentais que sinalizam para mudanças na moral entranhada no sistema. O antropólogo Howard Becker (1997) refere-se a esses movimentos como “cruzadas morais” e afirma que: “o cruzado moral é uma pessoa intrometida, interessada em impor sua própria moral às outras pessoas”<sup>22</sup>.

Outro aspecto a se destacar além desse embate moral é o favorecimento, implícito na legislação, em benefício de grandes empresas farmacêuticas e do setor de bebidas e tabaco. Essas corporações, muitas delas multinacionais, garantem mercados lucrativos com a chancela legal de seus produtos, igualmente psicoativos. Por esse motivo que é importante pensar o caráter legal ou ilegal das coisas (não apenas das drogas) a partir do contexto de lutas sociais dentro de um momento histórico e não

---

<sup>21</sup> Bernardo, Domingos. “Projeto para uma nova política de drogas no país”. In: Zaluar, Alba (org.). *Drogas e cidadania*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

<sup>22</sup> “Os empresários morais”. In: Becker, H. S.. *Uma teoria da ação coletiva*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977, pp. 108-121. Os “empresários morais” organizam verdadeiras estruturas burocráticas de mobilização, alguns transformam-se inclusive em ONG. Nos EUA há uma tradição em movimentos organizados de defesa de valores morais e no Brasil as “Senhoras de Santana” é um exemplo famoso da década de 80.

somente como resultado de uma suposta argumentação técnico-científica falsamente neutra. Um resultado adverso, porém plenamente previsível, dessa política de proibição (e repressão<sup>23</sup>) é a formação e o fortalecimento de estruturas criminosas de menor ou maior grau de organização e que fazem parte de redes de narcotráfico, como veremos mais abaixo. Também dentro do próprio corpo estatal, amparadas nessa legislação, surgem agências repressivas de controle social com grande autonomia e que em alguns casos se convertem em poderes paralelos com forte influência política.

e) **Economia e mercantilização das drogas:** tudo que o modo de produção capitalista toca não vira ouro, mas mercadoria. Sendo a ordem social moderna hegemonicamente capitalista, portanto baseada na produção e circulação mercantil com vistas à valorização- aqui a droga adquire uma forma muito peculiar (e socialmente disruptiva) – ela se converte em mercadoria (e das mais rentáveis em função do seu valor de uso singularmente atraente e das dificuldades postas pela repressão ao seu cultivo, processamento e distribuição nos centros consumidores. por tudo que foi indicado acima). E por ser rentável forma-se em torno dela uma ampla rede de produção e distribuição que podemos chamar de “indústria das drogas” (lícitas e ilícitas). No mundo inteiro essa “indústria”, tanto lícita como ilícita, movimenta elevadas somas financeiras. Para se ter uma pequena mostra da valorização e lucratividade basta observar o comportamento do preço da cocaína entre a fonte produtora e o mercado consumidor em Nova Iorque em meados de 2012:

Preço do produtor (Colômbia)	Preço do intermediário local (Colômbia)	Preço de atacado em N. Iorque
U\$\$ 900,00 / kg	U\$\$ 1800,00 / kg	U\$\$ 21000,00 - 34000,00/ kg

Fonte:<http://www.narcoticnews.com/Retail-Cocaine-Prices-in-the-United-States-of-America.php>

Segundo dados da United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), o narcotráfico chegou a lucrar em 2010 por volta de U\$\$ 600 bilhões e realizou a lavagem de U\$\$ 1,5 trilhões em empresas financeiras legais<sup>24</sup>. E a indústria farmacêutica também se mostra estar na mesma linha, com um lucro anual de U\$\$ 300 bilhões no levantamento da Organização Mundial de Saúde<sup>25</sup>. Diante dessa lucratividade fica evidente que se trata de um mercado importante e que, aos olhos do Capital, não se distingue de qualquer outra modalidade econômica rentável. Por isso, quando se observa o funcionamento dessa estrutura, é fácil identificar

<sup>23</sup> “As nações não encontram outra forma de demonstrarem a sua desaprovação ante o uso de drogas do que valerem-se de leis repressivas e severas”. Flach, L. M.. “Drogas, legislação e sociedade”. São Paulo, mimeo, s/d.

<sup>24</sup> Dados obtidos em 04/10/2013 no site jornalístico: <http://en.ria.ru/world/20100530/159275376.html>.

<sup>25</sup> Dados obtidos em 04/10/2013 no site da OMS: <http://www.who.int/trade/glossary/story073/en/index.html>

que há uma convivência pacífica (e até lucrativa) entre a economia legal e a do narcotráfico – é frequente encontrar empresários (banqueiros), políticos, técnicos e burocratas da repressão envolvidos com o tráfico<sup>26</sup>. Os lucros altíssimos sempre são bem-vindos, não importa a forma que assumam e de onde vêm. O Capital é atraído para o pólo no qual se verifica o lucro, principalmente a maior taxa de lucro. Nessas condições, constata-se que muitas iniciativas de prevenção de drogas no fundo são paliativas ou até mesmo de fachada, pois os interesses econômicos sempre subvertem qualquer interesse coletivo.

**f) Geopolítica e drogas:** os interesses políticos de certos países, notadamente os EUA, muitas vezes se expressam através da política de repressão às drogas (a chamada “guerra às drogas”). A pretexto de combater narcoprodutores ou narcotraficantes, as forças militares e de inteligência dos EUA penetram países e neles instalam bases de operação. Trata-se de uma estratégia que começou a ganhar força na década de 80, principalmente com o governo republicano de Ronald Reagan, e que serviu e tem servido para mascarar intervenções político-policiais nos países latino-americanos sob influência americana<sup>27</sup>. No entanto, ao mesmo tempo em que empreendem a tal “guerra”, a CIA favorece narcotraficantes em troca de recursos para suas ações clandestinas, como bem demonstram o caso Irã-Contras e o financiamento do Exército de Libertação do Kosovo durante o conflito naquela região<sup>28</sup>.

**g) divisão de classes e consumo de drogas:** um fator determinante, talvez o maior deles, para a questão do controle e dos riscos sanitários e policiais relativos ao consumo de drogas é a estrutura de classes na ordem social moderna. Tal estrutura imprime evidentemente o diferencial nas condições de acesso e uso das drogas. A repressão jurídico-policial é mais branda, até leniente, com os usuários mais abastados enquanto é extremamente severa com os pobres e negros<sup>29</sup>. Da mesma forma, as situações de uso, a qualidade da substância e a atenção à saúde são profundamente diferentes em função do recorte de classe. Os dados estatísticos, por mais precários e

---

<sup>26</sup> Significativas redes do crime organizado se aglutinam em torno do comércio ilegal de drogas, muitas surgindo apenas com esse objetivo (os cartéis latino-americanos e os grupos cariocas) e outras mais antigas (as famosas italianas, japonesas, chinesas, russas etc) que acrescentam aos seus negócios anteriores (prostituição, extorsão, jogatina etc) o narcotráfico. Esse processo de redefinição do crime a partir da droga, nos últimos anos, tem produzido importantes implicações até mesmo na área militar.

<sup>27</sup> (Os casos do Plano Colômbia e do golpe no Panamá são exemplos importantes).

<sup>28</sup> Sobre a relação entre narcotráfico e a Guerra do Kosovo, ver: [http://wikileaks.org/wiki/The\\_End\\_of\\_the\\_Affair%3FThe\\_BND,\\_CIA\\_and\\_Kosovo's\\_Deep\\_State](http://wikileaks.org/wiki/The_End_of_the_Affair%3FThe_BND,_CIA_and_Kosovo's_Deep_State)

<sup>29</sup> De acordo com estatísticas do Departamento de Justiça Americano, dos 242.900 encarcerados nas prisões federais em 2009 por envolvimento com drogas, 73,900 eram brancos, 41,400 eram hispânicos e 122.600 eram negros. (<http://www.ojp.usdoj.gov>). Para o diretor executivo do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBC-CRIM), Cristiano Avila Maronna, “o perfil do usuário condenado por tráfico de drogas no Brasil é jovem, entre 18 e 25 anos, é afrodescendente, com educação fundamental, não tem antecedentes criminais, e em geral são presos sozinhos e sem porte de arma”. Entrevista para a Revista Forum (Nº 126, setembro de 2013).

segmentados que sejam, são pródigos em mostrar que os casos de violência (e demais consequências deletérias que são atribuídas ao uso de drogas) estão concentrados nas classes mais pobres. Nessas circunstâncias, a repressão policial acaba tendo uma incidência e uma ferocidade muito grande sobre aqueles que estão deserdados dos mínimos direitos de cidadania. A vigilância policial raramente atinge os membros da elite, havendo, portanto, duas realidades de aplicação da lei (para os bem situados e para os excluídos). Além disso, a própria condição de exclusão deixa como alternativa de sobrevivência o negócio do narcotráfico. Nele, muitos indivíduos conquistam, ainda que de forma efêmera, o estilo de vida consumista prometido pela ideologia hegemônica e que na verdade é um privilégio da minoria socialmente incluída.

#### 4. A política atual de drogas no Brasil

Evitando entrar nos meandros do funcionamento da legislação de drogas, que possui sua instância particular de abordagem na área jurídica, o que se pode afirmar do ponto de vista político-sociológico (com base no que foi visto anteriormente) é que a prática atual de repressão da produção e do consumo de drogas possui um caráter proibicionista bastante simplificador. O raciocínio é o de que é possível erradicar (prendendo e hospitalizando) a demanda pelas drogas. Trata-se, aqui, dos ecos, para não dizer importação, de um modelo preventivo equivocado e pautado pela histeria norte-americana anti-drogas. Esse modelo ficou internacionalmente conhecido pela expressão: “just say no” (“diga não às drogas”)<sup>30</sup>. O pressuposto disso é a ideia de que o indivíduo é “culpado” pela decisão de usar a droga.

O que ficou patente é que essa política repressiva favorece o narcotráfico e acentua a exclusão social, como é verificado na violência de fronteira entre o Texas e o México e na multidão de encarcerados americanos pobres, negros na maioria, que foram presos por uso ou porte de drogas. Com a repressão, o produto (a droga) adquire preços altíssimos, o que obviamente incentiva ainda mais a atividade ilícita. Acrescente-se também o fato de que, no caso brasileiro, a clandestinidade imposta pela lei vigente até meados dos anos noventa (6368/76) colaborou para a disseminação da Aids entre usuários de drogas injetáveis, pois restringiu programas sanitários que incluíam a orientação, encaminhamento e distribuição de seringas (“redução de

---

<sup>30</sup> No seu movimento de expansão geopolítica, os EUA sempre procuraram intervir nos países latino-americanos, que diretamente quer indiretamente através da exportação de modelos que as elites desses países acolhem passivamente (no velho espírito de que se é bom para os EUA é bom para o Brasil). Um exemplo bastante próximo de nossa realidade é o PROERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência), que nada mais é do que uma cópia do DARE concebido pela polícia americana.



danos”). Não há dúvida de que os esforços jurídicos promovidos a partir de meados dos anos noventa vieram no sentido de minorar os impactos da criminalização. Na sequência ocorreu a aprovação da Lei 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), e procurou dar um passo mais adiante para garantir um resguardo maior ao usuário, objetivando evitar a punição do usuário com a privação da liberdade. Entretanto, os mecanismos são muito imprecisos e ainda acarretam constrangimentos e aprisionamentos daqueles que usam drogas, notadamente em regiões mais pobres e periféricas, onde a cidadania é precária. Conforme apontou um amplo estudo sobre a aplicação da nova legislação, coordenado por Maria Gorete Marques de Jesus (2011, p. 8), a mudança “não resolveu, contudo, a ambiguidade presente na definição de quem é traficante e quem é usuário”. A consequência dessa ambiguidade legal foi o aumento do encarceramento associado às drogas em todo o país: em 2006 foram 47.472 e em 2010 isso subiu para 106.491 (JESUS, 2011, p. 15).

Por outro lado, a atividade de produção lícita de drogas permanece a todo vapor, sob a chancela do *establishment* médico-farmacêutico que frequentemente procura soluções medicamentosas para os problemas da existência humana. De certo modo, a lei confere ao saber “competente” a chancela para decidir o que pode e não pode ser consumido em termos de drogas, mas como se sabe a objetividade científica é o que menos interfere nas receitas médicas e na produção (e divulgação) de produtos farmacêuticos destinados à saúde mental<sup>31</sup>. Mais uma vez percebe-se que a hipocrisia legal tanto quanto o cinismo empresarial dominam a questão: a dependência de fármacos, quando lícitos, não é questionada ou reprimida.

Na área propriamente da saúde pública percebe-se um significativo avanço no sentido de instalar uma rede de acolhimento e encaminhamento de dependentes de drogas por meio dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps). Essa opção, integrada ao Sistema Único de Saúde, procura organizar o tratamento em termos de inclusão social e desinstitucionalização. O único problema é que o sistema não consegue se efetivar plenamente por causa da falta da real articulação das unidades de saúde, assistência social e de todos os demais mecanismos públicos necessários para encaminhar os dependentes. Em geral, faltam recursos para a construção da rede, como indica, por exemplo, o déficit de quase 40% de Caps no Município de São Paulo.

---

<sup>31</sup> Em 2009 o Centro Brasileiro sobre Drogas Psicotrópicas – Cebrid estampava em seu boletim: “Aumento na prescrição de medicamentos estimulantes para adolescentes”. O documento comentava o aumento da prescrição de psicoestimulantes para adolescentes e ressaltava que: O principal representante desta classe de medicamentos é o metilfenidato (Ritalina®), indicado para transtorno de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH). *Boletim Cebrid*, N° 62, abril – maio 2009. Nos EUA a situação é bem próxima, conforme indica o alarme da associação de neurologistas americana: Neurologists Warn Against ADHD Drugs To Help Kids Study (<http://www.npr.org/blogs/health/2013/03/13/174193454/neurologists-warn-against-adhd-drugs-to-help-kids-study>).

## 5. A mídia e a construção do “problema das drogas”

Na área de drogas, assim como em tantas outras áreas com as mesmas características de ilegalidade e estigma, os levantamentos de dados ainda são muito precários ou dificilmente fornecem uma visão completa do problema. Em geral os melhores dados são aqueles referentes a agregados muito particulares ou segmentos sócio-demográficos. Dentro dessa situação, é preciso observar com desconfiança as cifras e os alardes sensacionalistas que a mídia tem o hábito de veicular frequentemente sobre a situação da drogadição e da criminalidade a ela relacionada. A matéria jornalística obedece ao imediatismo, precisa ser composta às pressas, e tal fato conduz a uma montagem do problema que não considera as ponderações a partir dos dados científicos existentes e da contraposição de vários especialistas. Ao jornalismo interessa apenas o impacto dramático que seduza o leitor já predisposto para o julgamento moral da situação.

É possível notar isso com relação à questão da prevalência das drogas ilícitas entre os usuários brasileiros. Os noticiários e, principalmente, os programas em que um apresentador ou âncora comenta a matéria são pródigos em colocar as drogas ilícitas, tais como a cocaína e o crack, como as mais difundidas e associadas aos crimes mais bárbaros. Sabe-se, no entanto, por meio de pesquisas que vêm crescendo desde meados dos anos noventa<sup>32</sup>, que as substâncias psicoativas que afetam mais amplamente a população são o álcool e o tabaco (ambas responsáveis por altas cifras de mortalidade de modo direto ou indireto), além dos medicamentos. Mesmo a associação imediata entre narcotráfico e elevação da violência urbana não é totalmente adequada, conforme apontam alguns trabalhos da Secretaria de Segurança Pública<sup>33</sup>.

Segundo sugere a socióloga Beatriz Carlini, fundamentada em extensa pesquisa nos arquivos do jornal *O Estado de S. Paulo*:

*a cobertura alarmista e estereotipada que alguns veículos da imprensa escrita conferiram às drogas entre 1979 e 1989 serviu à disseminação do pânico entre os adultos, o que contribuiu para legitimar e intensificar medidas de controle e normalização de condutas jovens consideradas inadequadas. (CARLINI, 1992)*

---

<sup>32</sup> Nesse ponto o Cebid-Unifesp tem se destacado pelos seus levantamentos entre os estudantes e, mais recentemente, entre a população mais ampla das 24 maiores cidades do Estado de São Paulo.

<sup>33</sup> Um desses trabalhos é: “A violência na Zona Sul de São Paulo”, NEV/USP, São Paulo, 1996 (realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência de São Paulo, sob coordenação de Guaracy Mingardi em 1996).

Isso aconteceu no final de 2010 com relação ao *crack*, quando a TV e os jornais foram inundados de imagens sobre os usuários vagando pelas ruas centrais de São Paulo. Construiu-se um cenário dantesco e aterrador. Ao difundir esse tipo de pânico a mídia só tem contribuído para incrementar os receios moralistas da população, dificultar o enfoque objetivo sobre a questão e prejudicar a aplicação de propostas preventivas inovadoras. Somando-se a isso, a abordagem superficial e imediatista que alguns programas autodenominados jornalísticos empreendem em torno da droga e do seu uso apenas corroboram com o preconceito e incrementam a exclusão social.

De uma forma geral, esse discurso ferrenho compõe o que se pode chamar de ideologia anti-drogas. Essa ideologia está presente em todos os meandros sociais e é possível percebê-la não só nos programas de TV e nas páginas da imprensa escrita, mas também em filmes e peças publicitárias financiadas por associações engajadas contras as drogas.

Toda essa discussão deve ser levada em consideração quando surgem as cruzadas, os temores e as bravatas contra as drogas (sob as formas jornalísticas, políticas e até mesmo religiosas) que sempre despontam nos meios de comunicação.

## Aporte final

O caminho tortuoso e acidentado feito até aqui teve o intuito de reiterar aquilo que vem sendo apontado em inúmeros trabalhos, recentes e remotos, isto é: a droga compõe um fenômeno social. E como tal é altamente complexa e qualquer abordagem que se faça dela exige o olhar paciente e ponderado para compreendê-la. Esta constatação, por mais evidente e repetida que possa ser, infelizmente não se faz ecoar de maneira consequente nas políticas jurídico-repressivas, educacionais e sanitárias. Em que pese o fato de técnicos, especialistas e políticos terem consciência do caráter complexo da questão, e de toda a carga moral e ideológica que a reveste, continua-se a apostar em ações pontuais, imediatistas e destituídas de visão intersectorial efetiva. E na prática acabam sendo repetidas as construções demonizadoras e moralistas sobre a droga e o usuário, os instrumentos de coação violenta, os tratamentos estanques e desconectados da realidade, a prevenção centrada nas “campanhas de conscientização” etc. Um exemplo cabal dessa postura se deu com o caso do crack no início de 2011. Bastaram algumas imagens midiáticas e repentinamente todas as atenções se voltaram para as “cracolândias” e os assim chamados “usuários zumbis”. O Estado, representado pelos três poderes e níveis territoriais, reagiu numa cruzada de ações erráticas e limitadas que envolveram a montagem de programas a toque de caixa, intervenções policiais massivas, propostas legislativas, debates etc. O Sistema Único de Saúde, as políticas já sedimentadas e as análises desenvolvidas até

então foram desconsideradas e praticamente se reeditou a histeria antidrogas. Tudo aconteceu como se a droga tivesse surgido de chofre, como um agente alienígena até então desconhecido e bem escondido, e precisasse ser combatido e extirpado. Essa sempre foi a linha hegemônica e ficou explicitada com a expressão (antiga, porém muito em voga) da “guerra às drogas”.

Por essa razão o texto é igualmente repetitivo em afirmar que é preciso compreender que a droga é um dado cultural e não é simplesmente “extirpável”. Isto quer dizer que antes de ser um problema jurídico-policial ou de saúde mental a droga faz parte da realidade como a música, os hábitos alimentares etc. Sobre isso, Foucault (2004) vai afirmar: “Frustra-me, por exemplo, que se examine sempre o problema das drogas exclusivamente em termos de liberdade ou de proibição. Eu penso que as drogas deveriam tornar-se elemento de nossa cultura.”<sup>34</sup> Ela não existe como droga antes do ser humano empregá-la como tal. E dessa forma a substância em si não pode ser vista como “o” problema. Ela é o resultado da apropriação feita pelos indivíduos e só se torna o que é pelas mãos e intenções deles (para uso religioso, identitário, medicinal, evasivo ou recreativo). Portanto, se há um problema com a droga, este a precede. Ou seja, o problema reputado à droga está, na verdade, entranhado na ordem social que a definiu desse modo. Portanto, o enfoque repressivo dado à droga bem como os problemas a ela atribuídos são mais um sinal da ordem social e dos seus conflitos. O problema está na sociedade e não na droga.

Nesse sentido, o ponto de partida de abordagem da droga e dos problemas a ela relacionados deve ser a investigação sobre o contexto social em que a droga é usada e porque se recorre a ela; o que leva ao uso desmedido e patológico; quais fatores tornam o uso algo deletério e fatal.

Então algumas indagações sociológicas são fundamentais: será que esta sociedade baseada no excesso, na acumulação e no esgotamento rápido, na novidade e na obsolescência, não gera indivíduos ansiosos e compulsivos? será que essa compulsão não está vinculada à busca de prazeres e alívios imediatos, cada vez mais efêmeros, nas drogas? será que uma sociedade em que tudo se esgota tão rápido não seria o solo fértil para o uso desenfreado de substâncias “mágicas” capazes de estimular, relaxar ou alucinar uma vida para a qual não se consegue conferir sentidos de média e longa duração? num mundo de tantos “aditivos e adjuntos”, não seria a droga mais um deles? e o tédio do trabalho repetitivo e do consumo extenuantemente massificado não poderia ser minorado pelo “pó de pirlimpimpim”? e alguns comprimidos não garantiriam a disposição física e mental para dar conta da profusão de divertimentos

---

<sup>34</sup> “Michel Foucault, uma entrevista: sexo, poder e a política da identidade”. Entrevista concedida por Foucault à Revista *Verve*. *Verve*, 5: 260-277, PUC-SP, 2004.

que a cidade oferece noite adentro e ninguém pode ficar de fora? também aqueles excluídos da opulência e mergulhados na fome não poderiam ter a carência suprida por umas baforadas?

Além disso, é preciso atentar para a violência e a criminalidade que rondam o uso de droga. Certamente não é a droga que as produziu, por ser objeto e não sujeito. Não seria a própria legislação a criadora da condição violenta ao lançar na clandestinidade a droga e o seu usuário? não seria a ilicitude uma nutriz de pequenos e grandes narcotraficantes? não seriam as péssimas situações de uso um produto da marginalização legal? será que a ilicitude não contribui para a estigmatização e a condenação moral do usuário? será que a condenação moral não exclui ainda mais o usuário e agrava os fatores psicológicos que o tornaram um dependente? e a Aids não teria solo fértil sob a ação repressiva?

Visto pelo ângulo destas questões é possível entender que o chamado “problema da droga”, ou os problemas a ela associados, nada mais são do que sintomas da sociedade que cria drogas lícitas e ilícitas. Portanto, pensar a substância como a origem e o fim de todos os males é um equívoco equivalente a tratar o carro como o grande culpado por acidentes. O foco é o modo arriscado de uso e não o objeto em si. Nenhuma lei proíbe o uso de carros por mais que eles estejam presentes no alto índice de mortalidade no trânsito; o que se faz é agir sobre os excessos e tentar coibir os problemas que podem advir disso.

Por isso é importante fazer a distinção entre o uso e o abuso. Qualquer política relacionada a esse tema deve considerar tal proposição e procurar prevenir e tratar os danos decorrentes do uso (e não o uso propriamente), como consta da diretriz exposta na cartilha “A política do Ministério da Saúde para a atenção integral a usuários de álcool e outras drogas” (2004):

*O consumo de bebidas alcoólicas, bem como de outros tipos de drogas, sejam elas lícitas ou ilícitas, faz parte da cultura humana desde as épocas remotas. Do ponto de vista da saúde pública o que importa é desenvolver ações que sejam eficazes no sentido de reduzir os danos à saúde causados pelo consumo prejudicial do álcool outras drogas, incluídos os psicofármacos” (Ministério da Saúde, 2004, p. 39)*

Esta orientação foi consubstanciada num dos pressupostos da Política Nacional sobre Drogas (Resolução Nº3/GSIPR/CH/CONAD/2005): “Priorizar a prevenção do uso indevido de drogas, por ser a intervenção mais eficaz e de menor custo para a sociedade.”

Pelas características apontadas sobre a ordem social moderna, para proceder no sentido de prevenir e tratar os danos (dependência, doenças transmissíveis

etc), assim como para coibir o abuso, a tarefa não é nada fácil como pretendem as variadas políticas postas até o momento, repressivas ou includentes. Começando pelo óbvio, é necessária uma ação que altere as causas sociais que levam ao desejo insaciável e patológico pelas drogas (lícitas e ilícitas), assim como por quaisquer outras soluções imediatistas. Nesses termos, sem a mudança profunda da ordem vigente é impossível romper com o uso desmedido e a dependência (não somente das drogas, mas de todo fetichismo mercantil). Isso quer dizer que a prevenção só se faz por meio de intervenção minimamente centralizada, uniforme, coetânea e intersetorial. É assim que se consegue superar o padrão de acumulação econômica, a organização alienante do trabalho, as regras de mercado, os valores coisificados, a construção de um cenário social com alternativas múltiplas, acessíveis e efetivas etc. Paralelo a tais ações estruturais, mas não menos importante, é o trabalho educativo inserido de maneira transversal nos currículos escolares, que incorpore o conhecimento sobre as drogas, sua história e os riscos e motivos que podem levar ao seu abuso. Mas é imprescindível que se promova uma educação crítica (não apenas nas escolas), questionadora de valores e ordens sociais, que desvele os conflitos e estimule a reflexão sobre os nós problemáticos da sociabilidade moderna e as angústias que emergem disso. E junto dessa reflexão deve vir o debate sobre as racionais e criativas de lidar com os percalços e frustrações. Por fim, para evitar as ações estanques e ineficazes, qualquer iniciativa nas áreas de prevenção, tratamento e repressão do abuso devem estar em consonância com um eixo sistematizador, intersetorial e norteador, que no caso brasileiro é o Sistema Único de Saúde.

Como estudos e estatísticas oficiais vêm demonstrando (e vários ex-presidentes, incluindo Fernando Henrique Cardoso reconheceram publica e internacionalmente<sup>35</sup>), para lidar com o abuso de drogas de nada adiantaram as medidas repressivas milionárias e os “programas preventivos” calcados em campanhas e informações. Há uma dinâmica social gerando o “problema” e é sobre ela que deve incidir a ação. Se isso não ocorrer, toda e qualquer prevenção será apenas um “enxugar de gelo”. E os recursos direcionados para isso só servirão para manter num *moto continuo* o campo dos agentes e entidades de prevenção e de repressão.

---

<sup>35</sup> No documentário *Quebrando o tabu* (2011) de Fernando Grossein Andrade, o ex-presidente visita uma série de experiências internacionais sobre tratamento de dependência e afirma, com relação à sua postura durante a presidência: “Eu errei”. Juntamente com esse reconhecimento, os Relatório Anual de 2013 da UNODC acentua que: “Temos que admitir que, globalmente, a demanda por drogas não tem sido substancialmente reduzida e que alguns desafios existem na implementação do sistema de controle de drogas, na violência atrelada ao narcotráfico, na natureza cambiante das novas substâncias psicoativas, e naquelas legislações nacionais que podem resultar em violação dos direitos humanos”. (World Drug Report 2013, p. III).

## Referências Bibliográficas

- ADIALA, Júlio C.. **A criminalização dos entorpecentes**. Rio de Janeiro: mimeo, 1985.
- ARAÚJO E MOTA, Leonardo de. Drogas e estigmas. In: **II Semana de Humanidades da Universidade Federal do Ceará (UFC)**, Fortaleza, abril 2005.
- ARBEX, José. **Narcotráfico – um jogo de poder nas Américas**. São Paulo: Editora Moderna, 1993.
- ASHLEY, Richard. **Cocaine, its history, uses and effects**. New York: Warner Books, 1976.
- BECKER, Howard. **Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance**, New York, The Free Press. 1963.
- BERGERET, J. e LEBLANC, J. **Toxicomanias: uma visão multidisciplinar**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.
- BERGERON, H..**Sociologia da Droga**. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2012.
- BRASIL. (Ministério da Saúde). **A política do Ministério da Saúde para a atenção integral a usuários de álcool e outras drogas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Conselho Nacional Antidrogas. **RESOLUÇÃO Nº3/GSIPR/CH/CONAD. Política Nacional sobre Drogas**. Brasília: 2005.
- BUCHER, R. (org.) **Prevenção ao uso indevido de drogas** (v. 1 e 2). Brasília: UNB, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Drogas e drogadição no Brasil**. Porto Alegre, Artes Médicas 1992.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2012**. Santiago: CEPAL, 2012.
- CARLINI-COTRIM, Beatriz. **A escola e as drogas**. Tese de doutorado defendida na PUC-SP em 1992.
- \_\_\_\_\_.; GALDUROZ, J. C. F.; NOTO, A. R. & PINSKY, I., 1995. A mídia na fabricação de pânico de drogas: Um estudo no Brasil. **Comunicação e Política**, 1995, 1:217-230.
- ESCOHOTADO, Antonio. **Historia general de las drogas**. Madrid: Espasa, 2002.
- FRÓES, Vera. **Santo Daime – cultura amazônica**. Manaus: Suframa, 1986.
- HENMAN, A. At alii. **Big Deal – the politics of the illicit drugs business**. Londres: Pluto Press, 1985.
- JESUS, Maria Gorete Marques de (coord.) **Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência – USP, 2011.
- MACRAE, E., **Aspectos socioculturais do uso de drogas e políticas de redução de danos**. Texto produzido e publicado no âmbito do Núcleo Interdisciplinar de

Estudos sobre Psicoativos - NEIP. Disponível em <<http://www.neip.info/downloads/edward2.pdf>> Acessado em 29 de setembro de 2013.

MACRAE, E. E SIMÕES, J. A.. **Investigação sobre o uso habitual e auto-controlado da maconha entre camadas médias urbanas**. Relatório de pesquisa. São Paulo: Imesc, 1988.

MANDON, Daniel. **Perspectiva antropológica da droga**. In: BERGERET, J. e LEBLANC, J. **Toxicomanias: uma visão multidisciplinar**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991

Lévi-Strauss, C.. Os cogumelos na cultura. In: \_\_\_\_\_ **Antropologia Estrutural Dois**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1970, Cap. 13.

LIPOVETSKY, Gilles. **A era do vazio - ensaios sobre o individualismo contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2005.

OBSERVATOIRE GÉOPOLITIQUE DES DROGUES. **La géopolitique mondiale des drogues 1998/1999 – Rapport Annuel**. Paris: OGD, 2000.

PASSETI, Edson. **Das “fumeries” ao narcotráfico**. São Paulo: Educ, 1991.

PERRIN, M.. Enfoque antropológico sobre las drogas. **Takiwasi: usos y abusos de sustancias psicoativas y estados de consciência**. Peru, No 1, dezembro de 1992.

SANGIRARDI Jr .. **O índio e as plantas alucinógenas**. Rio de Janeiro: Editorial Alhambra, 1983.

SENNETT, Richard. **A cultura do novo capitalismo**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2006.

SEIBEL, S. D. e RIBEIRO, M. de Melo. **Drogas: Hegemonia do cinismo**. São Paulo; Fundação Memorial da América Latina, 1997.

THOUMI, F. E.. **Economía política y narcotráfico**. Unrisd and Tercer Mundo Editores, 1994.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **World Drug Report 2013**. New York: UNODC, 2013. Relatório disponível em <[http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_drugs/WDR/2013/World\\_Drug\\_Report\\_2013.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_drugs/WDR/2013/World_Drug_Report_2013.pdf)> Acesso em 12 set.2013.

UNITED NATIONS RESEARCH CENTER FOR THE SOCIAL DEVELOPMENT (UNRISD). **Illicit drugs: social impacts and policy responses**. Genebra: UNRISD, 1994.

VELHO, Gilberto. Uma perspectiva antropológica do uso de droga. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria**, Rio de Janeiro, 1980; 29 (6): 355-8.

\_\_\_\_\_. **Dimensão Cultural e Política do mundo das Drogas. Projeto e Metamorfose: Antropologia das Sociedades Complexas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; 1994.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. São Paulo: Editora Cortez, 1992.



YOUNG, Jock. **The drugtakers - the social meaning of drug use**. London: Paladin, 1972 (reprinted).

ZALUAR, Alba. **Drogas e cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ZINBERG, Norman E.. **Drug, set and settings**. New York: Yale University Press, 1984.

# Instrumentos de planejamento governamental e políticas sociais em nível local – breves apontamentos

Simone Fantucci<sup>1</sup>

...COM TANTA RIQUEZA POR AÍ, ONDE É QUE ESTÁ  
CADÊ SUA FRAÇÃO  
ATÉ QUANDO ESPERAR  
A PLEBE AJOELHAR...(PLEBE RUDE, ATÉ QUANDO ESPERAR. )

## 1. Introdução

Em que pese os municípios brasileiros terem a responsabilidade pela provisão de determinadas políticas sociais, como é o caso, entre outras, da Educação, da Saúde e da Assistência Social<sup>2</sup>, a Constituição Federal de 1988 traz como característica institucional a inter-relação entre os níveis de governo na elaboração, coordenação e execução das mesmas. As transferências de recursos constitucionais são um aspecto importante para a efetivação de tais políticas e configuraram como incentivos para que os municípios aderissem às políticas nacionais.

Este pacto entre os governos pode ser visto no desenho de cada uma das políticas mencionadas, bem como transpostas nos respectivos programas e planejamentos governamentais, assim como nas leis orçamentárias de cada nível de governo.

O objetivo do presente texto é mostrar, sucintamente, a cooperação entre as instâncias federativas e sua relevância para a execução das políticas públicas em

<sup>1</sup> A autora é consultora técnico-legislativa em Serviço Social da Câmara Municipal de São Paulo. É graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista, Especialista em Serviço Social e Saúde pelo Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia e Mestre em Serviço Social pela PUC de São Paulo.

<sup>2</sup> Por uma questão metodológica, cabe ressaltar, para fins do presente artigo, que o entendimento sobre Políticas Sociais engloba todas as demais políticas públicas e não somente as citadas. No aspecto legal, podemos mencionar que as Leis Orgânicas de cada município dispõem sobre a sua responsabilidade na área social. Assim, podemos falar sobre esporte, lazer, recreação, direitos humanos, trabalho, meio ambiente, cultura, habitação, e até mesmo sobre a política orçamentária, que conforme Abrucio, Loureiro (s.d): "...através dele (o orçamento) os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política."

nível local, a partir da evidência de algumas das ações prioritárias propostas pela prefeitura de São Paulo nas áreas de Educação, de Saúde e de Assistência Social, especificamente no que se refere ao apresentado no Programa de Metas – 2013-2016.

## 2. Responsabilidade dos Municípios nas Políticas Públicas de Educação, Saúde e Assistência Social

Ademais terem sido os municípios brasileiros dotados de autonomia administrativa e política a partir da Constituição Federal de 1988, houve concomitantemente uma transferência de responsabilidades entre os três entes federados (Governos Federal, Estadual e Municipal), sobretudo no que diz respeito às áreas de educação, saúde, meio ambiente, entre outras, porém, sem uma coordenação de tais competências<sup>3</sup>. De tal forma que, nas áreas sociais foram atribuídas competências concorrentes entre as três esferas de Governo.

A partir de então passa a ter vigência a chamada “descentralização”, em que as decisões antes tomadas pelo Governo Federal são transferidas para as arenas subnacionais, pois estas estão muito mais próximas das demandas e da fiscalização da sociedade civil<sup>4</sup>.

Até então, as transferências de recursos federais para os municípios ocorriam por meio dos fundos de participação do município. Havia o compartilhamento de competências, porém, a inexistência de como as mesmas deveriam ser operacionalizadas.

Por conta da autonomia e pela busca de maiores recursos, houve também um aumento na capacidade de tributação dos municípios<sup>5</sup>. Por outro lado, muitas administrações municipais promoveram uma inovação nas mais variadas políticas públicas, como saúde, meio ambiente, habitação, criança e adolescente, entre outras.

A responsabilidade pela provisão dos serviços de natureza social acabou recaindo sobre os governos municipais, o que resultou na municipalização das políticas

---

<sup>3</sup> Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal elencam um rol de competências comuns entre o nível federal, estadual e municipal. As competências dos municípios estão especificadas no artigo 30 da referida Lei.

<sup>4</sup> O chamado “pacto federativo”, caracterizado pelo compartilhamento de competências entre os entes federados e pela descentralização das políticas foi dado na época da redemocratização do País, assegurando, na Constituição Federal/88, tais princípios e também a participação da sociedade civil nas decisões governamentais.

<sup>5</sup> A alternativa, conforme Franzese (2010): “...foi investir no aumento da arrecadação própria (...) e na disputa pela atração de novas atividades, concedendo benefícios fiscais a grandes empresas. Atualmente as receitas dos municípios são constituídas pelas transferências de outros tributos arrecadados em outras esferas de Governo, a transferência de recursos via Fundo de Participação dos Municípios, transferências constitucionais para as áreas de educação e saúde, além das receitas próprias arrecadadas por meio da cobrança de alguns impostos como o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI)”.

sociais de maneira heterogênea, pois, havia a diferenciação partidária, a opção por prioridades de políticas públicas e a desigualdade socioeconômica entre os municípios. De qualquer forma:

*Os avanços descentralizadores que já vinham ocorrendo antes de 1988, através de sucessivas emendas constitucionais para ampliação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, tornaram-se mais rápidos com a descentralização dos recursos fiscais. Em consequência, os municípios passaram a ter um maior volume de encargos relativos às políticas sociais e às ações de desenvolvimento econômico local, dando aos governos locais uma capacidade de intervenção efetiva na construção de uma agenda de políticas públicas. Deve-se ressaltar que os municípios receberam a maior parcela dos aumentos resultantes das transferências constitucionais e foram os principais favorecidos pela descentralização de competências na área social (KERBAUY, 2005, p. 338).*

Para que houvesse, ao menos, a universalização do acesso às políticas de educação, saúde e assistência social, foram criados pelo Governo Federal incentivos financeiros transferidos dos Fundos Nacionais diretamente aos Fundos Municipais a partir de um pacto de gestão. Desta forma, conseguiu-se promover a adesão dos governos locais às Políticas Públicas nacionais. Porém, cabe-nos ressaltar que:

*...as relações intergovernamentais evoluíram para um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, mas, ao mesmo tempo, restringiu a autonomia de gasto e decisão concedida aos governos locais pela Constituição de 1988. (SOUZA, 2004, p.37)*

As áreas que propuseram uma agenda nacional para as políticas sociais foram a Saúde, a Educação e a Assistência Social. As legislações federais<sup>6</sup> correspondentes e suas posteriores regulamentações possibilitaram a igualdade de condições de acesso à escola e a gratuidade do sistema público de ensino (Educação) e o estabelecimento da universalidade da cobertura e do atendimento (Saúde e Assistência Social).

Assim, concordante ao estudo de Franzese (2010) merecem ser apontados alguns avanços em relação às Políticas Sociais mencionadas anteriormente:

---

<sup>6</sup> Saúde: leis 8080/90 e 8142/90; Assistência Social: leis 8742/93 e 12.435/11 e Educação: leis (9394/96 e 11.494/07)

Na Educação, os municípios, obrigatoriamente, devem investir 25% no mínimo de seu orçamento. O FUNDEF<sup>7</sup> veio estabelecer de que forma deveriam ser realizados estes gastos, ou seja, 60% era para o ensino fundamental e destes, 60% recursos para os professores. O que incentivou a universalização do ensino fundamental por meio da vinculação dos repasses de verbas ao número de vagas ofertadas em cada rede de ensino. Para o município isso significou recuperar parte dos recursos retidos no fundo, tanto quanto a ampliação dos créditos políticos aos Prefeitos. Depois de dez anos veio o FUNDEB<sup>8</sup> que passou a financiar toda a educação básica (infantil ao médio), criando uma rede de serviços gerenciada principalmente no município. A lei de diretrizes e bases da educação (lei federal 9394/1996) determina aos municípios, entre outras competências, a oferta de educação infantil e de ensino fundamental.

Já o Sistema Único de Saúde-SUS trouxe como princípio o acesso universal e igualitário aos serviços ofertados de maneira regionalizada e hierarquizada, com prioridade para as atividades preventivas e a participação da comunidade. A lei federal 8080/90 estabeleceu a função das três esferas de governo no sistema de saúde, assim o Governo Federal torna-se regulador e financiador dos serviços e os Estados e Municípios, os gestores da rede de atenção à saúde.

Nesse caso, a transferência de recursos também serviu como incentivo à adesão de Estados e Municípios ao Sistema Nacional de Saúde, cabendo lembrar que os municípios tem a obrigação constitucional de investir, no mínimo, 15% do seu orçamento na prestação desses serviços.

A política de Assistência Social, na Constituição Federal de 1988 passou a fazer parte da Seguridade Social e viabilizada a partir de ações descentralizadas e participativas, tornando-se um direito do cidadão e um dever do Estado. Para que ocorresse a transferência de recursos federais, Estados e Municípios deveriam ter Fundos, Conselhos de Direitos e Planos de Assistência Social.

Em 2004, o Plano Nacional de Assistência Social divide competências e responsabilidades entre as três esferas de governo. O Sistema Único de Assistência Social é considerado bastante semelhante ao da Saúde, porém, ainda não há vinculação de gasto mínimo assegurado na Constituição<sup>9</sup>. Da mesma forma, vincula a adesão dos

---

<sup>7</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, criado em 1996 e substituído em 2006 pelo FUNDEB.

<sup>8</sup> FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007

<sup>9</sup> Existe no Congresso Nacional a PEC 431/2001 que destina 5% (cinco por cento) dos recursos do Orçamento da União Federal, Estados, DF e Municípios para custeio da Assistência Social.

municípios ao repasse dos recursos, permitindo aos mesmos a opção em diferentes níveis de proteção social<sup>10</sup>.

Além da transferência de recursos subordinadas às respectivas normas, as Legislações<sup>11</sup> mencionadas avançaram também na instituição de fóruns de negociação federativa<sup>12</sup>, possibilitando aos municípios a participação nas discussões nacionais. Existe, ainda, a integração da sociedade civil no desenho dessas políticas, seja através dos Conselhos de Direitos, órgãos paritários que discutem e aprovam assuntos no âmbito da gestão das diversas políticas, seja através das Conferências que são momentos nos quais a sociedade civil pode discutir diretrizes mais amplas para as políticas, inserindo novos temas na agenda governamental. Dessa forma os espaços de discussão da sociedade civil conseguem incorporar a representação municipal na discussão da política nacional.

Com o exposto, evidenciamos brevemente a significativa responsabilidade dos municípios no tocante à oferta e gestão de algumas políticas públicas, bem como a relação dos mesmos com os demais entes federados neste processo de elaboração, coordenação e execução das políticas. Diante desta pactuação de oferta e gestão das políticas, de que forma o Estado em seus vários níveis procede ao planejamento, monitoramento e avaliação de tais políticas? Veremos a seguir alguns mecanismos de planejamento definidos em lei e que englobam, em tese, todas as ações governamentais.

### 3. Instrumentos de Planejamento Governamental

A Constituição Federal, no capítulo sobre o Orçamento, especificamente no art. 165, aponta o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA) como normativas que visam o planejamento governamental, contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos<sup>13</sup>.

Concordamos com Paulo (2010, p. 172-73) que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado: "... a intenção do

---

<sup>10</sup> A depender do número populacional de cada município, há três diferentes níveis de gestão: inicial, básica e plena que correspondem a capacidade e responsabilidade dos governos locais em prover determinados tipos de serviços.

<sup>11</sup> No caso da Saúde e da Assistência Social.

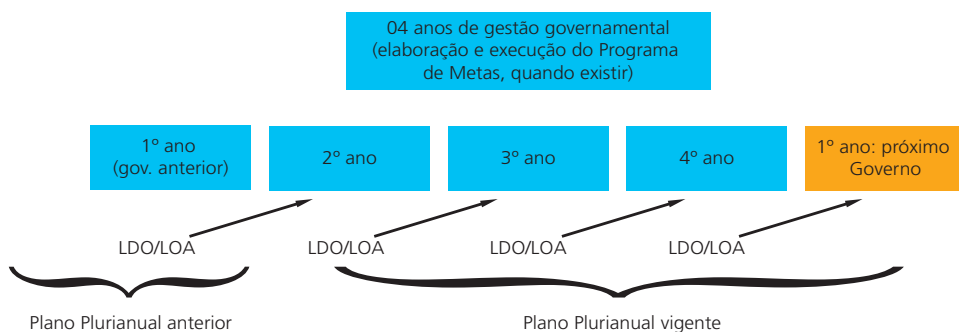
<sup>12</sup> Comissões Intergestoras Bipartites-CIBs (Gestores dos Executivos Estaduais e Municipais) e Comissões Intergestoras Tripartites-CITS (Gestores dos Executivos Estaduais, Municipais e do nível Federal). Na Educação há o chamado regime de colaboração que ainda carece de regulamentação sobre o que compete a cada esfera governamental. (Franceze, 2010, p. 148-49)

<sup>13</sup> A elaboração do Plano Plurianual passou a ser obrigatória também para os municípios a partir de 2002.

legislador foi reconhecer o planejamento uma função indispensável ao Estado e não uma opção do governante”.

O Plano Plurianual como instrumento de planejamento das ações de determinado governo é elaborado durante o 1º ano de mandato para vigência durante os quatro anos seguintes, mantendo de alguma forma a continuidade das políticas públicas ao longo dos diferentes governos. A Lei de diretrizes orçamentárias orienta a proposta de elaboração orçamentária, priorizando os objetivos estabelecidos no PPA, especificando as metas a serem atingidas no ano a que se refere o orçamento. A Lei orçamentária anual estima a receita e fixa a despesa a ser realizada pelo governo em cada ano, reiterando ou corrigindo as prioridades estabelecidas na LDO.

### Ilustração 1: Ciclo da Gestão Orçamentária



Os princípios do Plano plurianual correspondem à identificação clara dos objetivos e prioridades do governo; identificação dos órgãos gestores dos programas e unidades orçamentárias responsáveis pelas ações governamentais; organização dos propósitos da administração pública em programas; integração com o orçamento e transparência. Assim, conforme Lustosa (s.d. p. 04-05):

*O PPA se integra com a LDO e esta com a LOA, sendo que o programa é a unidade básica de organização do PPA e módulo de integração entre o plano e o orçamento, assim como os programas passaram a ser definidos a partir da identificação de problemas, tendo seus resultados acompanhados e avaliados com base em indicadores e metas previamente definidos.*

Os Programas, por sua vez, devem estar articulados por um ou mais órgãos, terem determinado público-alvo, e devem estar ancorados em um diagnóstico

sustentado por indicadores, que ao longo do tempo permitirão saber se determinado objetivo foi alcançado ou não.

Obviamente que a realização de diagnósticos deve ser uma ação constante e permanente dos governos, contando também com a parceria da sociedade civil, que a partir dos processos de Conferências e das práticas de estudos da realidade desenvolvidas pelos Conselhos de Direitos, tais demandas devem estar conectadas às ações estabelecidas nos PPAs, LDOs e LOAs, sob o risco de tornarem-se um conjunto de objetivos não realizáveis.

O orçamento público retrata as decisões políticas, explicitando as ações a serem desenvolvidas num determinado Governo para atendimento das demandas da sociedade, assim como tem apoiado o controle sobre os usos dos recursos públicos, envolvendo neste monitoramento tanto o poder legislativo, quanto os tribunais de contas, o ministério público e os conselhos gestores<sup>14</sup> de composição paritária entre governo e sociedade civil.

A referência acima diz respeito aos processos de *accountability*, seja vertical ou horizontal, que consideramos não ser somente a prestação de contas do Estado à sociedade civil, mas, também, conforme Abruco, Loureiro (s.d)<sup>15</sup>: “...à criação de regras intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião.”

Com o exposto queremos reiterar a importância do ciclo de gestão orçamentária para as ações dos governos e, principalmente, a obrigatoriedade da sua publicização e transparência, o que permite o monitoramento e controle pela sociedade civil.

Cabe mencionarmos que a partir de 1995 com a reforma do aparelho do Estado<sup>16</sup> houve a promoção do ajuste fiscal e a transformação da administração pública burocrática em gerencial. Disso, as consequências foram a otimização do gasto público e o controle da administração com foco nos resultados. As ações são refletidas por meio de programas de governo, resultantes do planejamento e orçamento, utilizando-se de indicadores sociais - de desempenho e de efetividade - para a sua avaliação.

Ressaltamos que tal reforma, não objetivou tão-somente um rearranjo da máquina administrativa, mas para além disso, uma reconstrução das responsabilidades

---

<sup>14</sup> Os Conselhos são previstos em Lei e em sua maioria têm caráter deliberativo e fiscalizador das políticas públicas.

<sup>15</sup> Para aprofundamento sobre algumas formas de *accountability* e finanças públicas ver o artigo dos autores. Disponível em: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10705\\_em\\_17](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10705_em_17). Acesso em 05/10/2013.

<sup>16</sup> A reforma do Aparelho do Estado, foi concebida no Plano Diretor da Reforma do Estado que impôs a disciplina fiscal, a privatização e a liberação comercial. A emenda constitucional nº 19 de 19/06/98 trata da reforma da administração pública.



do Estado, que se voltaram prioritariamente às necessidades do mercado, ou seja, a chamada reforma neoliberal<sup>17</sup>, resultou também:

*...na descentralização, para o setor público não-estatal, de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem, (...) ser subsidiados por ele: educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Este processo é caracterizado como publicização e é uma novidade da reforma que atinge diretamente as políticas sociais. (...) O Estado reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor... (BEHRING, 2008, p.178-79)*

Ainda, conforme aponta a autora acima (2008, p.179):

*Na esfera administrativa, o Plano prevê a superação do patrimonialismo e da burocracia pela perspectiva gerencial (...) que introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial (...) que envolve definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições; autonomia na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança a posteriori dos resultados.*

Mesmo não sendo objeto deste texto abordar o patrimonialismo, cabe-nos uma importante ressalva quanto aos objetivos da implementação deste Plano “reformador”, sobretudo à questão da propalada luta contra o patrimonialismo, pois, conforme Carmo (2011):

*...o patrimonialismo consiste na tradição em tratar a coisa pública como privada, que sustenta e é sustentado pela cooptação política, relações clientelistas e assimétricas (...) mantém vivas características anti-democráticas e antirrepublicanas, gerando uma lógica de administração pública corrupta, associada ao favoritismo e à troca de favores...*

Queremos dizer com isso que o combate ao patrimonialismo no Brasil não se faz tão-somente por reformas na administração do Estado, ou seja, tal fenômeno, mesmo decorridos mais de dez anos, ainda é presente na máquina pública, haja

---

<sup>17</sup> Para aprofundamento sobre os impactos desta Reforma na configuração dos direitos sociais, ver Behring, E.R. Brasil em Contra-Reforma desestruturação do Estado e perda de direitos.

vista, citando novamente Carmo (2011) a descrença, bem como a distância da sociedade perante o Estado, a desigualdade na distribuição de bens, o voto tido como moeda de troca, entre outros.

Com relação a burocracia, nas palavras de Filho (201, p.09):

*...a reforma gerencial da administração pública, não supera e nem suprime a burocracia, (...) pelo contrário, combina burocracia monocrática para os centros de decisão com flexibilização burocrática, via descentralização, para a periferia da ordem administrativa, possibilitando a incorporação de traços patrimonialistas na gestão pública.*

Outra normativa legal, além do Plano Plurianual<sup>18</sup>, e que veio no bojo da Reforma foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – lei complementar 200)<sup>19</sup> que permite um planejamento fiscal, orientando os gastos futuros. As contas do governo são submetidas a avaliação dos respectivos tribunais de contas e, quando rejeitadas, entre outras punições<sup>20</sup> podem haver a aplicação de multas e/ou a proibição do responsável de tentar disputar novas eleições.

O planejamento dos governos na cidade de São Paulo vem se concretizando pela apresentação dos instrumentos elencados no artigo 165 da Constituição Federal, assim como no que concerne às *Atribuições do Prefeito*, e na seção sobre o *Planejamento Municipal* constantes da Lei Orgânica Municipal. Quanto a avaliação de tais instrumentos e do PPA de forma global, ação também prevista na referida lei municipal (Capítulo VIII)<sup>21</sup>, podemos dizer que:

---

<sup>18</sup> Cabe mencionarmos que houve um redesenho do Plano Plurianual 2000-2003 e a partir do Decreto presidencial nº 2.829 que colocou como importante etapa a ser considerada no processo de planejamento a avaliação de desempenho.

<sup>19</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101 de maio do ano 2000, é uma lei brasileira que tenta impor o controle dos gastos de estados e municípios, condicionado à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. Tal medida foi justificada pelo costume, na política brasileira, de gestores promoverem obras de grande porte no final de seus mandatos, deixando a conta para seus sucessores. A LRF também promoveu a transparência dos gastos públicos. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei\\_de\\_Responsabilidade\\_Fiscal](http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Responsabilidade_Fiscal). Acesso em 05/10/2013.

<sup>20</sup> De acordo com *Edson Ronaldo Nascimento*, as punições penais no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal recairão diretamente sobre o agente administrativo, importando na cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos. Por outro lado, as punições fiscais recairão sobre o ente público, o que representa a transferência para a população local dos efeitos da irresponsabilidade fiscal dos seus governantes. Ver: *Punições para o Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_30/artigos/Art\\_Edson.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_30/artigos/Art_Edson.htm). Acesso em 04/10/2013.

<sup>21</sup> Encontramos tão-somente a divulgação pelo site da prefeitura de um relatório final do PPA referente a gestão 2006-2009. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/planejamento/index.php?p=16412>

*Implantar um sistema de avaliação para o planejamento e a gestão governamentais (...) não é algo trivial. Inexiste na administração brasileira, uma prática consagrada ou uma cultura institucional de avaliação. Conceitos, metodologias, sistemas de informações terão que ser criados e desenvolvidos com a finalidade específica de suportar a implantação do processo regular e recorrente de avaliações da ação governamental. (GARCIA, 2001:09)*

Concordante à citação acima, impõe-se o desafio não somente ao aprimoramento dos processos de avaliação, mas que a mesma se torne um processo constante em que governantes e servidores públicos assumam a avaliação como responsabilidade intrínseca à gestão governamental, o que requer organização e continuidade, mas também a capacidade da sociedade em aferir os resultados sob o ponto de vista técnico, e, sobretudo, político.

#### 4. Afinal, o que é o Programa de Metas?

No ano de 2008, na Câmara Municipal de São Paulo foi aprovada uma emenda à lei orgânica (Emenda nº 30)<sup>22</sup>, em que o objetivo principal é a incorporação das promessas de um candidato eleito para a prefeitura às capacidades de execução do município. O Plano deve conter, conforme art.69-A:

*...as ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade observando, no mínimo, as diretrizes da sua campanha eleitoral e os objetivos e as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.*

A lei passou a vigorar em 2009 e o prefeito eleito para o quadriênio 2009-2012 apresentou o referido Programa contendo 223 metas. Já, o atual prefeito de São

---

<sup>22</sup> No Congresso Nacional está em trâmite a PEC 52/2011 e 10/2011 que institui a obrigatoriedade de elaboração do plano de metas para prefeitos, governadores e presidente da República. A PEC 10/2011 em seu texto original previa punição ao chefe do respectivo Poder Executivo, tornando-o inelegível para a eleição seguinte, caso não cumprisse o Plano de Metas sem apresentação de justificativas. Este item foi retirado quando a PEC 52/2011 foi apensada à PEC 10/2011 e, que atualmente está em tramitação na Câmara dos deputados.

Paulo elencou no início de seu mandato exatamente 100 metas, tendo, após a realização das audiências públicas<sup>23</sup>, ampliado o Programa em mais 28 metas<sup>24</sup>.

Inicialmente, o Programa baseou-se num processo de consulta aos órgãos da administração direta e indireta. Em seguida passou pelo crivo da sociedade a partir da realização de 35 audiências públicas, que resultou na ampliação das metas, que em quase sua totalidade se referem às políticas relacionadas às áreas ditas “sociais” (idosos, população de rua, violência à criança e ao adolescente, conselhos tutelares, segurança alimentar, educação de jovens e adultos, juventude, centros de assistência psicossocial, pessoas com deficiência, entre outras), confirmando a ênfase do governo atual em questões afetas às desigualdades e aos direitos sociais.

De acordo com a prefeitura, todas as metas se distribuem no território segundo um modelo de desenvolvimento urbano proposto em cinco articulações territoriais<sup>25</sup>, sendo as metas também agrupadas em três eixos temáticos<sup>26</sup>. Ou seja, o referido programa se coloca na perspectiva de um reordenamento territorial e na redução das desigualdades, levando em consideração o benefício efetivo esperado a partir da implementação de equipamentos e serviços ao município.

Mencionamos na primeira seção deste artigo que o Plano Plurianual contem as ações e prioridades de um determinado governo, ou seja, o plano de governo deve ser o insumo para a elaboração das ações ao longo de quatro anos e deve conter todo o ciclo de gestão com avaliação e indicadores, inclusive. Sendo assim, qual seria a especificidade de mais um instrumento de planejamento do Executivo, como é o caso do Programa de Metas?

Paulo (2010) afirma que uma das razões<sup>27</sup> de pouco interesse pelo PPA no debate público se deve a maneira como este instrumento de planejamento foi sen-

---

<sup>23</sup> O Programa de metas determina a realização de audiências públicas gerais, temáticas e regionais, dentro de trinta dias após a apresentação do Programa pelo prefeito.

<sup>24</sup> Na sua versão final, o Programa contem 123 metas. Na revisão houve a inclusão de mais 28, sendo que 02 foram excluídas, outras 06 reorganizadas e transformadas em 03.

<sup>25</sup> 1. Resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis: Ação integrada nas áreas que concentram a pobreza, envolvendo transferência de renda, serviços públicos, inserção urbana e participação política 2. Estruturação do Arco do Futuro: Desenvolvimento equilibrado, integrado aos recursos ambientais e com aproveitamento das infraestruturas existentes e das planejadas 3. Fortalecimento das centralidades locais e das redes de equipamentos públicos: Qualificação dos centros de bairros e ampliação, integração dos usos e gestão integrada da rede de equipamentos públicos 4. Requalificação da área central: Apropriação do centro como referência de toda a cidade, a partir da requalificação dos equipamentos urbanos, dos espaços para pedestres e da habitação social 5. Reordenação da fronteira ambiental: Articulação de projetos que compatibilizem proteção ambiental, melhoria da qualidade do habitat e criação de oportunidades de trabalho. (Programa de Metas 2013-2017)

<sup>26</sup> 1. Compromisso com os direitos sociais e civis; 2. Desenvolvimento econômico sustentável para a redução das desigualdades; 3. Gestão descentralizada, participativa e transparente. (Programa de Metas 2013-2017)

<sup>27</sup> Também pensamos que outras possíveis razões possam ter a ver com a inexistência de algum tipo de punição quando do descumprimento deste Plano. A única punição seria dada pela própria sociedade através do processo de votação quando da ocorrência das eleições seguintes. A lei que prevê alguma punição no sentido

do construído, sendo caracterizado, muitas vezes como uma peça burocrática, pois, entre outras razões, foi demasiadamente subordinada a estrutura orçamentária. No que se refere ao seu mérito, diz o autor:

*Para que se cumpra a Constituição Federal de maneira efetiva, o Plano Plurianual precisa ser incorporado ao debate político decisório, seja no âmbito dos primeiros escalões do Poder Executivo, seja nos debates e votações no Congresso Nacional. (PAULO, 2010, p.181).*

Como falado anteriormente, o Programa de Metas reflete o Programa de Governo do prefeito eleito, e que será evidenciado nos demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO E LOA)<sup>28</sup>. Além disso, o Executivo municipal deverá divulgar semestralmente os indicadores e desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas (§ 3º do art. 69-A).

Importante ressaltar que os indicadores não devem ser meros registros, mas subsídios para a tomada de decisões e para a publicização das ações do governo. Portanto, espera-se a divulgação dos indicadores das demais metas, tal como foi feita com uma das metas de Educação. Para além disso, o que se espera (novamente) de mais um instrumento normativo, é nada mais que o cumprimento do artigo 69-A da LOM.

Certamente a Emenda à Lei Orgânica que instituiu o Programa de Metas contribui para que a sociedade possa cobrar de forma mais objetiva algumas propostas que são feitas nas campanhas eleitorais dos diversos candidatos ao Executivo, conforme aponta na justificativa da PLO 08/2007<sup>29</sup>, contudo, vale lembrar que o PPA, a LDO e LOA tem também tal finalidade, pois se esses instrumentos refletem as ações de um determinado governo, parte-se do pressuposto que as propostas que o legitimaram a governar a cidade tenham “obrigatoriamente” que estejam contidas em tais instrumentos.

*De acordo com Paulo (2010:184) em um estudo sobre os possíveis fatores que contribuem para o não reconhecimento do PPA como instrumento de planejamento se deve ao mesmo ser definido por alocações*

---

do descumprimento de certos dispositivos numa gestão governamental está referida na LRF, conforme apontado anteriormente. Inclusive, há que se ressaltar quais teriam sido os motivos de veto na referida Lei quanto ao Plano Plurianual. Além disso, cabe-nos mencionar que uma das PECs sobre o Plano de Metas Nacional previa a necessidade de criar uma punição política aos governantes, caso não entregassem o que prometeram, mesmo com condições financeiras para tanto. A punição seria o impedimento para concorrer nas próximas eleições ou a perda de mandato. Porém, no texto da PEC atual, não existe mais esta previsão.

<sup>28</sup> Ver art. 2º da Emenda no 30 à Lei Orgânica Municipal/SP.

<sup>29</sup> “Promover maior compatibilidade entre os programas eleitorais e os programas do prefeito eleito, valorizando e qualificando o debate eleitoral e o exercício do voto”. (justificativa da PLO 08/2007 Câmara Municipal de São Paulo).

*orçamentárias, sendo, portanto, considerado uma peça burocrática. Ao invés disso, o PPA deveria ser capaz de abrigar o debate político acerca da definição das metas (...) sendo capaz de mobilizar os tomadores de decisão e representar com clareza o compromisso político assumido.*

Talvez o Programa de Metas venha preencher esta “lacuna” ao explicitar as propostas colocadas na campanha eleitoral de determinado candidato eleito, enfatizando o PPA, o que ele já é: um instrumento de planejamento essencialmente político. Por outro lado, é sabido que o pouco entendimento<sup>30</sup>, pela sociedade em geral, no que se refere as normativas de planejamento dificultam o acompanhamento das ações governamentais. Portanto, espera-se ao menos que a divulgação dos relatórios de execução do Programa de Metas sejam, de fato, amplamente disponibilizados e permitam a fácil compreensão por todos os cidadãos, conforme o próprio documento afirma:

*...a peça de planejamento, mas também orçamentária, chamada PPA, ganhou substância com a obrigatoriedade de apresentação de um Programa de Metas, uma peça de planejamento em linguagem corriqueira, capaz de envolver a população em sua elaboração, além de possibilitar um monitoramento real das políticas e da realização do programa de governo vitorioso nas eleições. (PPA 2014-2017. Exposição de Motivos, p.01)*

## **5. Algumas prioridades no âmbito da Educação, Saúde e Assistência Social no Programa de Metas 2013-2016**

O eixo 1 do Programa de metas intitulado “Compromisso com os Direitos Sociais e Cívicos” é o que mais possui metas a serem cumpridas. Portanto, uma escolha em priorizar diversas ações atinentes às políticas sociais, como já apontamos. Da mesma forma, na revisão do Programa, a sociedade civil elencou, na sua maioria, metas relativas às áreas da saúde e educação, conforme a versão final do Programa, bem como estiveram entre as quinze principais sugestões, a construção de equipamentos de unidades básicas de saúde e de centros de educação infantil (creches).

---

<sup>30</sup> Pouco entendimento é aqui colocado no sentido de que a elaboração destes documentos são apresentados de maneira complexa à sociedade em geral, além da existência de poucos espaços públicos que objetivem a capacitação dos cidadãos e a ampla disponibilização de informações pelo poder público.

Enfatizamos no quadro a seguir algumas metas no âmbito das políticas de educação, de saúde e de assistência social e sua relação no PPA 2014-2017 e que possuem uma significativa “relação” com o atual governo federal.

Meta (Programa de Metas):	O que será entregue?	PPA - 2014	PPA – 2015-2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>1-Inserir aproximadamente 280 mil famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único para atingir 773 mil famílias cadastradas.</li> </ul>	280 mil famílias inscritas no Cadastro Único	182.000	52.000.
<p>O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. Atualmente 746.356 famílias estão registradas no Cadastro Único. O município apresenta uma cobertura cadastral inferior às estimativas oficiais, de modo que, para alcançar todas as famílias que fazem parte do público-alvo, é necessário realizar ações de Busca Ativa para incluir 79.780 famílias.</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>2 - Beneficiar 228 mil novas famílias com o Programa Bolsa Família</li> </ul>	Cadastro para viabilizar o pagamento do Bolsa Família	Meta financiada pelo Governo Federal.	
<p>Os valores dos benefícios pagos pelo Bolsa Família variam de R\$ 32 a R\$ 306, de acordo com a renda mensal da família por pessoa, com o número de crianças e adolescentes de até 17 anos e número de gestantes e nutrízes componentes da família. O Programa objetiva combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; e criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e desenvolvimento local dos territórios. O benefício está condicionado à responsabilidade das famílias em manter seus filhos de até 15 anos na escola e vaciná-los.</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>3 - Implantar 60 Centros de Referência da Assistência Social - CRAS</li> </ul>	60 CRAS em funcionamento	20 CRAS	40 CRAS
<p>Unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais. Caracteriza-se como principal porta de entrada dos usuários à rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Atualmente são 52 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) cofinanciados pelo MDS.(07/2013)</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>4 - Implantar 7 Centros de Referência Especializada da Assistência Social - CREAS</li> </ul>	07 CREAS em funcionamento	02 CREAS	05 CREAS
<p>Unidade pública estatal responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados. Atualmente existem 16 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) cofinanciados pelo MDS.</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>8 - Ampliar a jornada escolar de 100 mil alunos da Rede Municipal de Ensino, aderindo ao programa federal Mais Educação</li> </ul>	435 módulos de jornada estendida implantados e em funcionamento nas unidades de ensino	110 módulos de jornada estendida implantados e em funcionamento nas unidades de ensino	_____

Estratégia do governo federal para promoção da educação integral no Brasil. Os recursos serão provenientes da rede estadual e municipal. O espaço para as atividades podem se dar na própria escola, na comunidade ou em outros espaços da cidade. O Programa deve atender prioritariamente as escolas com baixo IDEB. <sup>1</sup>				
• 10-Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil – CEI (71 em andamento com o governo do Estado e 172 em parceria com o MEC)	CEI construído, estruturado, equipado e com as vgs abertas	08		228
O Governo federal disponibiliza recursos para reforma e construção de CEIs através do Programa Proinfância e o Governo Estadual firmou parceria com o município.				
• 11 - Construir 65 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) e um Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI)	EMEIs e CEMEIs construídos, equipado e com as vgs abertas	06		47
A Lei federal 12.796, de 4 de abril de 2013 trouxe uma alteração na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional): obriga os pais a matricularem seus filhos na pré-escola, portanto os municípios a atenderem toda a demanda de educação infantil (4 e 5 anos) até 2016. Atualmente 445 EMEIs.				
• 5 – Garantir 100 mil vagas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)	100 mil vagas pactuadas com o Governo Federal .			Meta a ser financiada pelo Governo Federal
• 19 - Reformar e ampliar 20 Prontos socorros utilizando o modelo conceitual da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e implantar 05 novas UPAs.	UPA em funcionamento	04		37
As UPAs são classificadas em três (3) diferentes portes, de acordo com a população da região a ser coberta, a capacidade instalada (área física, número de leitos disponíveis, recursos humanos e capacidade diária de atendimentos médicos) e para cada porte foi instituído incentivo financeiro de investimento.				

Nosso objetivo com o quadro acima, foi mostrar algumas metas relativas ao 1º eixo do Programa, vinculadas às Políticas Públicas Nacionais e/ou a Programas do Governo Federal, evidenciando a cooperação entre os governos federal e municipal<sup>31</sup>. O próprio prefeito de São Paulo afirmou<sup>32</sup> a respeito da execução orçamentária do Programa que a questão dos recursos dependerá de parcerias com os Governos estaduais e federal, mas também de outras variáveis, como a renegociação da dívida do município. Portanto, todas as ações que envolvam a corresponsabilidade entre as três esferas governamentais serão positivas para a sua implantação/implementação. Resta-nos observar como as questões do âmbito político vão influenciar a efetivação desta parceria.

<sup>31</sup> Vale lembrar que um facilitador “político” desta cooperação é de que ambos os governos pertencem ao mesmo partido político.

<sup>32</sup> Declaração dada ao falar quando da apresentação do Programa de Metas. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/03/haddad-diz-que-plano-de-metas-vai-custar-r-23-bilhoes-diz-haddad.html>. Acesso em 04/09/2013.



## Considerações

O objetivo desta brevíssima exposição sobre os instrumentos de planejamento e algumas políticas sociais foi demonstrar a relativa autonomia municipal, porém imprescindível para a execução de políticas públicas que abrangem áreas bastantes “sensíveis”, tal como a Política de Saúde e de Assistência Social. Da mesma forma, apenas mencionamos a complexidade do nosso pacto federativo que envolve ações conjuntas entre as três esferas governamentais, seja sob o aspecto material, de gestão e o de ordem político-partidária e sua interferência nessa necessária forma de governança<sup>33</sup> conjunta.

Evidenciamos os ganhos que a sociedade, em nível local, obteve com a elaboração de políticas a partir do governo federal, seja no repasse de recursos, seja no acesso universal, bem como sobre a importância dos instrumentos de planejamento obrigatórios às unidades federativas, não somente como elaborações de planos e ações do governo, mas também como mecanismo de prestação de contas à sociedade e também de participação e controle desta mesma sociedade sobre as ações dos governantes.

Em que pesem a relevância e o mérito inquestionáveis do Programa de Metas, consideramos que o PPA, a LDO e a LOA já contemplavam os mesmos objetivos. Talvez a principal contribuição desta norma, seja mesmo a de dar maior ênfase nos instrumentos de planejamento, às prioridades de um determinado governo, conformando-as de maneira explícita e objetiva, sobretudo para que a população possa acompanhar toda a execução deste Plano e avaliá-lo constantemente, aprovando ou não a gestão que o propôs nas próximas eleições.

Para finalizar esta modesta sintetização exposta até aqui, apontamos também que o próprio PPA, bem como o Programa de Metas enfatizam a questão da participação da população no planejamento da cidade, incluindo-a no terceiro eixo do atual Programa e suas respectivas ações no Plano Plurianual. Cabe o aprimoramento desta participação através do constante debate e ocupação dos mais variados espaços públicos com a devida disponibilização de informações se a pretensão, conforme coloca Filho (2010), for uma gestão voltada a fortalecer o Estado, em sua intervenção social, e a estruturar uma burocracia permeada pelo controle público e social.

---

<sup>33</sup> Governança é aqui considerada conforme colocam (MELO; DINIZ apud AZEVEDO, ANASTASIA, 2002): “...envolve além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas”.

## Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M.R. Finanças Públicas, Democracia e Accountability. Anais do 29º encontro anual da ANPOCS, 2005. Disponível em [http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=445%3AAnais-do-encontro-gt&catid=1042%3A29o-encontro&Itemid=318](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=445%3AAnais-do-encontro-gt&catid=1042%3A29o-encontro&Itemid=318). Acesso em 29/09/13.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), 2004.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, Accountability e Responsividade. **Revista de Economia Política**, vol. 22, no 1, 2002.

BEHRING, E.R. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CARMO, A.R. Patrimonialismo. O retorno ao conceito como possibilidade de compreensão do sistema político. Dissertação de Mestrado. FFLCH-USP. São Paulo, 2011

FILHO, R. S. **Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.

GARCES, A. ; SILVEIRA, J.P. Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. Programa avançado em gestão pública contemporânea. EgapFundap. Disponível em: <http://www.novo.fundap.sp.gov.br/.../PAvGestaoPublical.../Ariel%20Garces%20e%20...> Acesso em 09/09/2013.

GARCIA, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas. IPEA, no 23, 2001.

KERBAUY, M.T.M. As Câmaras Municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública. Campinas**, vol. XI, no 2, 2005.

LUSTOSA, P.H. Planejamento e Ações de Governo: novos desafios. (s.d) Disponível em: <http://www.ibrad.org.br/site/Upload/Artigos/14.pdf>. Acesso em 30/08/2013.

PAULO, L.F.R. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**. Brasília 61 (2), 2010.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), 2004.

SÃO PAULO (Município). PLANO PLURIANUAL 2014-2017. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/planejamento/index.php?p=16412>. Acesso em 04/10/2013.

SÃO PAULO (Município). PROGRAMA DE METAS. 2013-2016. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa\\_de\\_metas/index.php?p=145879](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa_de_metas/index.php?p=145879). Acesso em 10/09/2013.



# RELATÓRIOS TÉCNICOS



# Relatório técnico da consultoria da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia contendo a análise completa da última planilha tarifária do sistema de transporte (COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS DA CIDADE DE SÃO PAULO - ANEXA AO OFÍCIO A.T.L. Nº 89/13)

Fernando Tavora Heitmann Ferreira Machado<sup>1</sup>

## Considerações iniciais

O presente Relatório Técnico visa atender à solicitação do Presidente da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia, nobre Vereador Senival Moura, para que a Consultoria Técnica desta Comissão elaborasse para os Vereadores membros da CTTAETLG uma análise mais completa das informações prestadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, no tocante à planilha de reajuste de ônibus enviada a esta Casa Legislativa, pelo Executivo, em maio de 2013. Para fins de entendimento, denominamos como sendo a “planilha” o conjunto de quadros que acompanha o referido Ofício A.T.L.

Em resposta ao nobre Vereador Presidente da CTTATLG, encaminhamos o presente Relatório Técnico, para apreciação de Vossa Excelência, e dos demais nobres Vereadores membros da Comissão.

Não obstante o reajuste mencionado ter sido revogado, a necessidade de análise da referida planilha permanece, tendo em vista que, ao revelar os custos programados para o mês de maio de 2013 apresenta, para o Legislativo Municipal, a mais recente fonte de dados e mecanismos utilizados para o cálculo de custos do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo.

Esta Consultoria Técnica tem em conta que o assunto em discussão é bastante árido, e geralmente é visto pela sociedade como “aparentemente incompreensível”, “hermético” e “técnico demais”.

---

<sup>1</sup> O autor é consultor técnico legislativo da Câmara Municipal de São Paulo. É graduado em Economia (USP). Pós-Graduação: Gerente de Cidades (FAAP-2000) e Mestre em Administração Pública e Governo (FGV-2004)

Deste modo, procurou-se utilizar uma forma de explicação perfeitamente acessível, evitando, sempre que possível, o uso de “linguagem hermética” e “técnica demais”, pois tem-se em mente que o objetivo último deste trabalho é possibilitar aos nobres edis a melhor compreensão sobre esse assunto polêmico, oferecendo os necessários subsídios técnicos para as tarefas de Legislar, Fiscalizar e apresentar alternativas de Políticas Públicas, a cargo dos Vereadores que compõe esta Casa Legislativa.

Ao analisar em detalhes a referida planilha de reajuste da tarifa de ônibus, realizamos um verdadeiro processo de “engenharia financeira reversa”. Como resultado, foram encontradas algumas disparidades nas fontes de dados e nos cálculos ali apresentados, além de falta de transparência na apresentação do cálculo de diversos custos, os quais representam um pouco mais de um quinto (22,65%) do total de custos do Sistema.

Para entender como esta Consultoria Técnica chegou a tal conclusão, faz-se necessário apresentar, em detalhes, as análises dos dados contidos na referida planilha, os quais estão apresentados nos diversos quadros que a compõe, cuja interpretação é extremamente difícil, senão impossível, para quem não esteja familiarizado com a área de Economia, Transporte e Finanças. Anexo a este Relatório está a planilha utilizada para a divulgação do reajuste das tarifas, o qual foi posteriormente cancelado.

Deste modo, serão devidamente analisados, neste Relatório Técnico, todos os componentes do Quadro 1 (Resumo da Planilha), anexo ao Ofício A.T.L. nº 89/13, de 22 de maio de 2013 (o qual, como mencionado, trata do reajuste das tarifas do Sistema), comentados, para que o leitor possa adentrar com segurança neste universo de números, fórmulas e cálculos, bem como compreender o funcionamento básico dos mecanismos que o compõe, possibilitando-lhe a liberdade de proceder a suas próprias investigações, e tirar suas próprias conclusões, sobre os custos do Sistema apresentados na referida planilha.

Foram utilizados apenas os dados da própria planilha de reajuste, fornecidos pelo Executivo. Objetiva-se, sobretudo, analisar a questão do ponto de vista da transparência das informações para a sociedade, que custeia o sistema.

É importante ressaltar que não foram questionados na presente análise os valores dos índices técnicos apresentados como base de cálculo na planilha mencionada (por exemplo, considera-se como dado o índice de consumo de 0,517089 l/km do combustível diesel; considera-se como dado o salário mensal de R\$ 2.032,75 para o motorista de ônibus das empresas contratadas sob o regime de Concessão, o valor de um trólebus é de R\$ 600.000,00 e assim por diante), pois isso foge ao escopo deste trabalho. Nas conclusões, apresentamos algumas ideias sobre possíveis modificações a serem feitas, bem como a necessidade de uma revisão periódica dos índices técnicos utilizados.

Na análise detalhada do Quadro 1 da planilha, nem sempre foi possível estabelecer a forma de cálculo de todos os dados ali apresentados, pois em alguns casos não havia qualquer correspondência com informações constantes de outros quadros da planilha. Sempre que isso ocorreu, foi feita uma observação e uma recomendação técnica para que a forma de cálculo do item (ou subitem) em questão seja apresentada em futuras planilhas, para possibilitar a perfeita compreensão por parte de quem a interpretará, ou seja, para que seja dada à sociedade a maior transparência possível sobre os custos do Sistema.

## A Planilha – Visão Geral

A planilha apresenta um “retrato” da operação do Sistema em determinado mês. Os dados apresentados estão expressos em reais (mês de maio de 2013). São os seguintes os 14 quadros que compõe a estrutura da planilha de custos:

- Quadro 1 – Resumo de Custos do Sistema: constitui o resumo dos custos do Sistema, e recebe dados provenientes dos demais quadros da planilha. Deste modo, a análise dos custos do Sistema deve ser concentrada neste Quadro;

- Quadro 2 – Despesas com Pessoal – Concessão;

- Quadro 2.2 – Despesas com Pessoal – Permissão;

- Quadro 3 – Depreciação do Capital de Veículos;

- Quadro 3.1 - Depreciação do Capital de Veículos;

- Quadro 3.2 - Depreciação do Capital de Veículos;

- Quadro 3.3 - Depreciação do Capital de Veículos;

- Quadro 3.4 - Depreciação do Capital de Veículos;

- Quadro 3.5 - Depreciação do Capital de Veículos;

- Quadro 3.6 - Depreciação do Capital de Validadores;

- Quadro 4 – Preços dos Insumos Básicos;

- Quadro 5 – Preços dos Insumos Básicos – Despesas com Combustíveis, Lubrificantes e Rodagem;

- Quadro 5.1 – Preços dos Insumos Básicos – Trólebus - Despesas com Combustíveis, Lubrificantes e Rodagem;

- Quadro 5.2 – Despesas com Pneus, Câmaras, Protetores e Recapagens;

### **Análise Do Quadro 1 (Resumo) Da Planilha**

Este é o quadro mais importante da planilha, pois apresenta informações provenientes de todos os demais quadros, com a função de sintetizar os custos do Sistema. É composto por quatro partes, a saber:

A) Custos dos Serviços dos Operadores;



B) Outros Custos;

C) Total;

D) Dados Operacionais.

### **Composição de Cada Item do Quadro 1 da Planilha**

A seguir, serão apresentados todos os componentes de cada uma das partes do Quadro 1 da planilha. Tendo em vista a quantidade de dados e relações apontadas entre esse e os demais Quadros, sugere-se a leitura de cada item com a planilha de reajuste em mãos, para facilitar o entendimento.

#### **A) Custos dos Serviços dos Operadores:**

Apresenta a Discriminação dos custos pelas categorias “1.Custos Variáveis”, “2.Custos Fixos”, “3.Despesas Administrativas”; “4.Custos Fixos da Reserva Técnica”; e “5.Custo dos Serviços sem Tributos”, com as informações referentes a: Custo Variável (R\$/km), Custo (R\$/Veículo Operacional/mês), Custo Total Mensal Programado (em R\$) e Valor Percentual de cada item componente do quadro (esse último item sem descrição de título). São as seguintes fontes dos dados apresentados, bem como comentários, sobre cada item deste Quadro:

**1. “CUSTOS VARIÁVEIS”:** apresenta os valores referentes à somatória dos itens 1.1 a 1.10, expressos pela divisão entre o Custo Total Programado (R\$ 97.729.491,38) e a quilometragem total programada para todas as categorias de veículos (61.286.914 km + 815.110 km + 23.220.406 km = 85.322.430 km). Vejamos as fontes de dados e os comentários para cada categoria:

**1.1 Diesel:** o Custo Variável (R\$/km) apresenta o valor correspondente calculado no Quadro 5 ( $0,517989 \text{ l/km} \times \text{R\$ } 2,1380/\text{l} = 1,1055 \text{ R\$/km}$ );

A análise do Custo Total Mensal Programado para este subitem, que é a multiplicação do Custo Variável (R\$ 1,1055/km) pela quilometragem programada para esta categoria (61.286.914 km), constante da parte D - “Dados Operacionais” deste Quadro 1, apresenta um valor de R\$ 67.752.683,43, o qual é R\$ 2.218,70 inferior ao valor programado de R\$ 67.754.902,13;

**1.2 Diesel Ônibus Leve:** o Custo Variável apresenta o valor correspondente calculado no Quadro 5 ( $0,294100 \text{ l/km} \times \text{R\$ } 2,1380/\text{l} = 0,6288 \text{ R\$/km}$ );

A análise do Custo Total Mensal Programado para este subitem, que é a multiplicação do Custo Variável (R\$ 0,6288/km) pela quilometragem programada para esta categoria (23.220.406 km), constante da parte “Dados Operacionais” deste Quadro 1, apresenta um valor de R\$ 14.600.991,29, o qual é R\$ 329,58 superior ao valor programado de R\$ 14.600.661,71;

**1.3 Acréscimo Biodiesel:** foi informado um custo variável de R\$ 0,0299/km.

Ao multiplicarmos esse valor informado pela quilometragem programada

para os veículos diesel e leve ( $61.286.914 \text{ km} + 23.220.406 \text{ km} = 84.507.320 \text{ km}$ ), obteremos um Custo Total Mensal de R\$ 2.526.768,87, inferior em R\$ 23.231,13 ao valor informado de R\$ 2.550.000,00.

Como não foi apresentada nenhuma forma de cálculo do custo variável informado (R\$ 0,0299/km), nem encontrada qualquer correspondência com os demais Quadros, recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo, na planilha, ainda que seja na forma de nota técnica;

**1.4** Energia para Tração: o Custo Variável apresenta o valor correspondente calculado no Quadro 5.1 ( $2,905 \text{ kwh/km} \times \text{R\$ } 0,3990/\text{kwh} = 1,1591 \text{ R\$/km}$ );

A análise do Custo Total Mensal Programado para este subitem, que é a multiplicação do Custo Variável (R\$ 1,1591/km) pela quilometragem programada para esta categoria (815.110 km), constante da parte “Dados Operacionais” deste Quadro 1, apresenta um valor de R\$ 944.794,00 o qual é R\$ 0,48 superior ao valor programado de R\$ 944.793,52 ;

**1.5** Lubrificantes Diesel: o Custo Variável apresentou, arredondado, o valor médio ponderado pela frota (R\$ 0,03216638/ km - informação constante do Quadro 5);

A análise do Custo Total Mensal Programado para este subitem, que é a multiplicação do referido Custo Variável (R\$ 0,03216638/km) pela quilometragem programada para esta categoria (61.286.914 km), constante da parte “Dados Operacionais” deste Quadro 1, apresenta um valor de R\$ 1.971.378,16, o qual é praticamente igual (na verdade, R\$ 0,20 inferior) ao valor programado de R\$ 1.971.378,36;

**1.6** Lubrificantes Diesel – ônibus leve: o Custo Variável apresentou o valor médio ponderado pela frota, constante do Quadro 5 (R\$ 0,0258/ km);

A análise do Custo Total Mensal Programado para este subitem, que é a multiplicação do Custo Variável (R\$ 0,2580/km) pela quilometragem programada para esta categoria (23.220.406 km), constante da parte “Dados Operacionais” deste Quadro 1, apresenta um valor de R\$ 599.086,47, o qual é praticamente igual (na verdade, R\$ 0,01 inferior) ao valor programado de R\$ 599.086,48;

**1.7** Lubrificantes Trólebus: o Custo Variável apresentou o valor informado no Quadro 5.1 (R\$ 0,0083/ km);

A análise do Custo Total Mensal Programado para este subitem, que é a multiplicação do Custo Variável (R\$ 0,0083/km) pela quilometragem programada para esta categoria (815.110 km), constante da parte “Dados Operacionais” deste Quadro 1, apresenta um valor de R\$ 6.765,41, o qual é R\$ 29,16 superior ao valor programado de R\$ 6.736,25;

**1.8** Rodagem – diesel/gás/trólebus: o Custo Variável apresentou, arredondado, o valor médio ponderado pela frota, constante do Quadro 5 (R\$ 0,12391/ km);

A análise do Custo Total Mensal Programado para este subitem, que é a multiplicação do Custo Variável (R\$ 0,12391/km) pela quilometragem total programada para estas categorias (61.286.914 km + 815.110 km = 62.102.024 km), constante da parte “Dados Operacionais” deste Quadro 1, apresenta um valor de R\$ 7.694.440,77, o qual é R\$ 592,49 inferior ao valor programado de R\$ 7.695.033,26;

**1.9** Rodagem – ônibus leve: o Custo Variável apresentou o valor constante do Quadro 5 (R\$ 0,0677/ km);

A análise do Custo Total Mensal Programado para este subitem, que é a multiplicação do Custo Variável (R\$ 0,0677/km) pela quilometragem programada para esta categoria (23.220.406 km), constante da parte “Dados Operacionais” deste Quadro 1, apresenta um valor de R\$ 1.572.021,49, o qual é R\$ 464,40 superior ao valor programado de R\$ 1.571.557,09;

**1.10** Sapata de Carvão: o Custo Variável apresentou o valor constante do Quadro 5.1 (R\$ 0,0434/ km);

A análise do Custo Total Mensal Programado para este subitem, que é a multiplicação do Custo Variável (R\$ 0,0434/km) pela quilometragem programada para esta categoria (815.110 km), constante da parte “Dados Operacionais” deste Quadro 1, apresenta um valor de R\$ 35.375,77, o qual é R\$ 33,19 superior ao valor programado de R\$ 35.342,28.

Deste modo, observa-se que o custo total mensal sugerido para os itens 1.1 a 1.10 é de R\$ 97.627.157,03, apresentando um valor inferior em R\$ 102.333,85 ao valor informado na planilha (R\$ 97.729.491,38).

O cálculo do valor do “Custo Variável (R\$/km) médio para a frota operacional é obtido através da divisão do custo total mensal pela soma da quilometragem programada para as frotas diesel, ônibus leve e trólebus, constante da parte “Dados Operacionais” deste Quadro 1 (61.286.914 km + 23.220.406 km + 815.110 km = 85.322.430 km).

Deste modo, utilizando o custo total mensal sugerido pelos cálculos efetuados anteriormente, obtemos um valor de R\$ 1,1442/km (R\$ 97.627.157,03 dividido por 85.322.430 km), inferior em R\$ 0,011/km ao total constante na planilha (R\$ 1,1453/km).

Nota-se que mesmo esse valor informado na planilha está incorreto, pois o resultado da divisão do Custo Total Mensal Programado (R\$ 97.729.491,38) pela soma da quilometragem programada para as frotas diesel, ônibus leve e trólebus (85.322.430 km) corresponde a R\$ 1,1454. Esse valor é R\$ 0,0001/ km superior ao valor informado. Atribuímos essa diferença, praticamente insignificante, a possível arredondamento por parte de quem fez a planilha.

Em resumo, os itens da planilha que apresentam valores superiores aos calculados somam um total de R\$ 856,82, com as seguintes somas: R\$ 329,58 (subitem 1.2); R\$ 0,48 (subitem 1.4); R\$ 29,16 (subitem 1.7); R\$ 464,40 (subitem 1.9) e R\$ 33,19 (subitem 1.10).

Por outro lado, os itens da planilha que apresentam valor inferior ao valor calculado somam um total de R\$ 26.042,52 , com as seguintes somas: R\$ 2.218,70 (subitem 1.1); R\$ 23.231,13 (subitem 1.3); R\$ 0,20 (subitem 1.5); R\$ 0,01 (subitem 1.6); e R\$ 592,49 (subitem 1.8).

No total, conclui-se que, no tocante ao item 1 (Custos Variáveis), a planilha apresenta um montante inferior ao valor calculado de R\$ 26.042,52 (R\$ 26.899,34 menos R\$ 856,82).

Deste modo, recomenda-se que os cálculos sejam refeitos, de forma a corrigir as diferenças apontadas, para que os valores referentes aos Custos Variáveis sejam expressos de forma transparente e correta.

**2. “CUSTOS FIXOS”:** apresenta os dados referentes ao, Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês), Custo Total Mensal Programado (em R\$) e Porcentagem do Custo em Relação ao Custo Total do Sistema. Ao dividirmos o Custo Mensal Programado pelo Custo (R\$/Veículo Operacional/mês), obtemos uma frota operacional de 13.970 veículos. Vejamos as fontes de dados e os comentários para cada categoria:

**2.1 Depreciação:** Corresponde à soma da depreciação relativa aos veículos, validadores eletrônicos, AVLS (Automatic Vehicle Location – equipamento que permite a localização automática de veículo) e Instalações e Equipamentos.

### **2.1.1 Veículos**

A depreciação dos veículos consta como sendo de R\$ 33.729.506,51. Como esse subitem da planilha está informando o valor apenas para os veículos da frota operacional (13.970 em 14.991, ou cerca de 93,1892469%), o valor informado deveria corresponder a cerca de 93,18% da soma dos valores correspondentes, provenientes à soma dos valores constantes dos Quadros 3 a 3.5 (total de R\$ 36.221.131,98, o qual, multiplicado por 0,9318925 resulta em R\$ 33.754.200,10). A depreciação relativa aos 6,8107531% restantes, correspondente a R\$ 2.466.931,87, deveria estar no item 4 (Custos Fixos da Frota de Reserva Técnica).

O valor informado, deste modo, é R\$ 24.693,59 inferior ao valor calculado.

Também deve ser notado que há diferenças relevantes entre os valores referentes aos preços dos chassis dos veículos, informados nos Quadros 3 a 3.5, e os valores correspondentes informados no Quadro 4 (Preços dos Insumos). Atribuiu-se essa diferença à falta de atualização do Quadro 4 em relação aos valores efetivamente utilizados para a depreciação. Recomenda-se, portanto, a atualização dos valores constantes do Quadro 4, para que fiquem compatíveis com os valores informados nos Quadros 3 a 3.5.

É importante ressaltar que não foi possível calcular, a partir dos dados fornecidos pelo Quadro 4, qual é a composição da frota: sabe-se que existem 192 trólebus, mas a divisão entre veículos Diesel e Diesel – ônibus leve não é clara: se somarmos as categorias midiônibus, microônibus e miniônibus, teremos 1.131 + 30 +

3.996 = 5.197 veículos, enquanto o total informado pela SPTRans para os meses de abril/2013 e maio/2013 é de aproximadamente 6.000 veículos – deste modo, falta definir com clareza a quais categorias pertencem os mais de 800 outros veículos. Recomenda-se, portanto, a divisão de toda planilha em categorias comparáveis, a saber: veículos Diesel; veículos Diesel – ônibus leve; e trólebus.

### **2.1.2 Validadores eletrônicos**

A depreciação dos validadores consta como sendo de R\$ 660.503,46. Como esse subitem da planilha está informando o valor apenas para os veículos da frota operacional (13.970 em 14.991, ou cerca de 93,1892469%), o valor informado deveria corresponder a cerca de 93,18% da soma dos valores correspondentes, provenientes do Quadro 3.6. A depreciação correspondente aos 6,8107531% restantes, com valor correspondente a R\$ 44.985,26 deveria estar no item 4 (Custos Fixos da Frota de Reserva Técnica).

O referido Quadro não informa o total depreciado, mas essa conta pode ser feita através da multiplicação da quantidade de validadores (14.991) pelo total depreciado para cada validador informado no Quadro 3.6 (R\$ 44,06/validador/mês), obtendo-se assim o valor supracitado, de R\$ 660.503,46.

Ocorre que o valor apresentado na planilha é referente a 100% da frota, e não a 93,18925%, que corresponderiam aos veículos da frota operacional. Se fosse aplicado aquele percentual, o valor deveria corresponder a R\$ 615.518,20. Deste modo, o valor informado é R\$ 44.985,26 superior ao valor calculado. Esse último valor deveria constar dos Custos Fixos da Reserva Técnica. **Recomenda-se a totalização do valor depreciado, no Quadro 6, bem como a correção do cálculo do valor informado para o subitem mencionado na planilha.**

**2.1.3 AVLs (Automatic Vehicle Location – equipamento que permite a localização automática de veículo)**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês) e Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha, com divisão dos custos para a frota operacional e frota de reserva técnica.

### **2.1.4 Instalações e Equipamentos**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês) e Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha.

## **2.2 Remuneração do Capital**

Corresponde à soma da remuneração do capital relativa aos veículos, validadores eletrônicos, AVLs (Automatic Vehicle Location – equipamento que permite a localização automática de veículo) e Instalações e Equipamentos.

### **2.2.1 Veículos**

A remuneração do capital dos veículos consta como sendo de R\$ 21.664.536,30. Como esse subitem da planilha deveria estar informando o valor apenas para os veículos da frota operacional (13.970 em 14.991, ou cerca de 93,1892469%), o valor informado deveria corresponder a cerca de 93,18% da soma dos valores correspondentes, provenientes da soma dos totais dos Quadros 3 a 3.5 (cujo montante, de R\$ 23.272.946,35 multiplicado por 0,9318925 é igual a R\$ 21.687.883,45). A remuneração correspondente aos 6,8107531% restantes, cujo valor foi calculado em R\$ 1.585.062,92, deveria estar no item 4 (Custos Fixos da Frota de Reserva Técnica).

O valor informado, deste modo, é R\$ 23.347,15 inferior ao valor calculado.

Encontraram-se as mesmas dificuldades para a classificação dos veículos descritas no subitem 2.1.1. Recomenda-se, portanto, a adoção da divisão por categoria de veículo, para que os dados sejam comparáveis.

### **2.2.2 Validadores Eletrônicos**

Foi informado valor de R\$ 157.262,99 para esse subitem. O referido Quadro 3.6 não informa o valor total de remuneração do capital, mas essa conta pode ser feita através da multiplicação da quantidade de validadores (14.991) pelo total remunerado para cada validador (R\$ 10,49/validador/mês), obtendo-se assim o valor de R\$ 157.255,59. Há, portanto, uma diferença de R\$ 7,40 (superior ao valor calculado) entre esse valor e o valor informado, que atribuímos ao arredondamento.

Como no caso da informação sobre a depreciação, o valor apresentado é referente a 100% da frota, e não a 93,18925%, como foi calculado no subitem anterior. Se fosse aplicado aquele percentual, o valor deveria corresponder a R\$ 146.545,30. Deste modo, o valor informado é R\$ 10.717,69 superior ao valor calculado. A remuneração correspondente aos 6,8107531% restantes, no valor de R\$ 10.710,29, deveria estar no item 4 (Custos Fixos da Frota de Reserva Técnica)

Recomenda-se a totalização do valor remunerado para o capital, no Quadro 3.6, bem como a correção do cálculo do valor informado para o subitem na planilha (questão do arredondamento e da aplicação do percentual da frota).

**2.2.3 AVLs (Automatic Vehicle Location – equipamento que permite a localização automática de veículo)**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês) e Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha.

### **2.2.4 Almoxarifado**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês) e Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais Quadros. Recomenda-se

a inclusão da sua forma de cálculo na planilha. Outrossim, foi encontrada uma incorreção no valor apontado: se dividirmos o valor do Custo Total Mensal Programado (R\$ 153.670,40), informado para este subitem, pelo Custo por veículo operacional (expresso em R\$ 11,00 por Veículo Operacional/mês), encontraremos um total de 13.966,52 veículos, quando o total da frota operacional é de 13.970 veículos. Recomenda-se a correção dos valores informados.

### **2.2.5 Instalações**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês) e Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha. Novamente, foi encontrada uma incorreção no valor apontado: se dividirmos o valor do Custo Total Mensal Programado (R\$ 4.494.314,10), informado para este subitem, pelo Custo por veículo operacional (expresso em R\$ 321,71 por Veículo Operacional/mês), encontraremos um total de 13.967,42 veículos, quando o total da frota operacional é de 13.970 veículos. Recomenda-se a correção dos valores informados.

### **2.3 Pessoal:** O valor que consta da planilha corresponde à soma dos totais dos Quadros 2 e 2.2.

Observou-se uma desproporção, no tocante ao “Fator de Utilização” (o qual indica o número médio de pessoal que opera cada veículo), nas categorias Motorista e Cobrador: enquanto no Quadro 2 (Concessão) o fator de utilização é igual para as essas duas categorias de profissionais (2,64382096 por veículo), no Quadro 2.2 (Permissão) o fator de utilização para motoristas (1,57000000) é bem menor do que o de cobradores (2,57000000). Recomenda-se a solicitação de informações ao Executivo sobre a discrepância apresentada.

Não obstante haver, no Quadro 2, o detalhamento de algumas despesas de pessoal relativa aos trólebus, recomenda-se a inclusão de nova tabela, com despesas específicas para essa categoria, para que os dados possam ser comparáveis em relação às outras categorias.

### **2.4 Consumo de Peças e Acessórios**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês) e Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha. Novamente, recomenda-se a divisão por categoria (diesel; diesel – leve e trólebus).

### **2.5 Manutenção de Validadores Eletrônicos**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês) e Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha.



**2.6 Manutenção de AVLs (Automatic Vehicle Location** – equipamento que permite a localização automática de veículo)

Idem ao subitem anterior. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha.

### **3. DESPESAS ADMINISTRATIVAS**

Esse é um item importante da planilha, com participação superior a 5% do Custo Total. Essa categoria, em tese, engloba as despesas administrativas gerais, taxas veiculares, despesas com mão de obra administrativa e despesas com mão de obra de suporte operacional. Contudo, o total referente a esta categoria é apresentado de forma genérica, sem qualquer subdivisão que permita qualquer análise mais aprofundada.

Não foi apresentado, portanto, o detalhamento da forma de cálculo do Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês) e Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros.

Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha, com a divisão deste item pelas três categorias de veículos mencionadas, para que haja uma base de dados comparável entre elas. Também recomenda-se fortemente o detalhamento da subdivisão das despesas administrativas pelas categorias mencionadas.

Novamente, foi encontrada uma incorreção no valor apontado: se dividirmos o valor do Custo Total Mensal Programado (R\$ 27.957.555,87), informado para este item, pelo Custo por veículo operacional (expresso em R\$ 2.001,26 por Veículo Operacional/mês), encontraremos um total de 13.971 veículos, quando o total da frota operacional é de 13.970 veículos. Recomenda-se, portanto, a correção dos valores informados.

### **4. CUSTOS FIXOS DA RESERVA TÉCNICA**

Se somarmos os valores referentes aos itens que apresentam parte das despesas relativas à frota de reserva técnica, a saber: 2.1.1 (R\$ 2.466.931,87); 2.1.2 (R\$ 44.985,26); 2.2.1 (R\$ 1.585.062,92); e 2.2.2 (R\$ 10.710,29), chegaremos a um valor de R\$ 4.107.690,34, correspondentes a cerca de 91,39% do total de Custos Fixos da Reserva Técnica.

Deste modo, não foi apresentada a forma de cálculo do Custo por veículo operacional (expresso em R\$/Veículo Operacional/mês) e Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros.

Recomenda-se, portanto, a inclusão da sua forma de cálculo na planilha, com divisão por tipo de veículo e apresentando os valores correspondentes aos diversos componentes das supracitadas categorias depreciação e remuneração do capital, conforme observações anteriores.

**5. CUSTOS DOS SERVIÇOS SEM TRIBUTOS (1+2+3+4):** apresenta a soma dos itens 1 a 4 do Quadro 1

**5.1 PIS + Cofins + INSS Patronal (Lei 12.715/12):** apresenta o valor dos tributos cobrados, com valor correspondente a 5,2% do Custo Total.



Recomenda-se a informação, no tocante a este item, do valor de cada um dos seus componentes (PIS, Confins e INSS patronal), separadamente, para que se tenha uma ideia completa da composição tributária incidente sobre o Sistema.

## **B) Outros Custos**

Apresenta os itens relativos a Operação de Terminais de Transferência, Comercialização e Fiscalização e Gerenciamento, correspondendo a cerca de 7,9% do Custo Total.

### **6.1 Operação de Terminais de Transferência**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha, com detalhamento das despesas (pessoal, manutenção, etc), bem como a informação sobre o número de terminais, que pode ficar no título do subitem: 6.1 Operação dos “(número)” Terminais de Transferência

### **6.2 Comercialização**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha.

### **6.3 Fiscalização e Gerenciamento**

Não foi apresentada a forma de cálculo do Custo Total Mensal Programado (em R\$), nem encontrada qualquer correspondência com os demais quadros. Recomenda-se a inclusão da sua forma de cálculo na planilha.

Também há necessidade de se especificar melhor esse subitem, apresentando a sua subdivisão e método de cálculo, pois parte das despesas correspondentes à fiscalização já constam do Quadro 2 (itens 1.2 Fiscal, no total de R\$ 4.970.344,34; e 10.3 Abono Fiscal, no valor de R\$ 154.651,20) e do Quadro 2.2 (item 1.4 Fiscal, no total de R\$ 2.993.709,67). No total, estão especificadas nesses dois quadros despesas com fiscalização da ordem de R\$ 8.118705,21, correspondentes a quase metade (cerca de 44,88%) do total das despesas conjuntas de “Fiscalização e Gerenciamento”. Deste modo, recomenda-se a separação do subitem 6.3 em subitens denominados “Fiscalização” e “Gerenciamento”, com apresentação da forma de cálculo e com nota técnica informando que o salário e abono dos fiscais não está incluído.

## **C) Custo Total**

Corresponde à soma dos itens 5.2 (Custo dos Serviços com Tributos) e 6 (Outros Custos), mostrada a seguir:

### **7. CUSTO TOTAL (5+6):**

Cálculo: soma dos itens 5.2 (R\$ 475.570.961,46) e 6. (R\$ 40.814.000,00), correspondendo a R\$ 516.384.961,46

### **7.1 Custo Total por Passageiro Equivalente:**

Nem todos os passageiros transportados pagam o valor da tarifa inteira. Estudantes, e usuários que utilizam mais de um ônibus, ou uma combinação de ônibus com metrô ou trem, pagam menos do que a tarifa inteira. Há também o caso das isenções, a exemplo dos idosos e crianças abaixo de 6 anos).

Deste modo, esse indicador reflete o “número equivalente” de passageiros que pagou valor igual ao da tarifa (por exemplo, dois estudantes, que pagam meia passagem, contam como um passageiro equivalente, e assim por diante).

O valor apresentado como custo de cada passageiro equivalente transportado é de R\$ 4,13. É um valor superior ao da tarifa cobrada (valor base de R\$ 3,00, sujeito a isenções e descontos, a exemplo de idosos, estudantes, etc). Também deve ser destacado as empresas que fazem parte do Sistema recebem por passageiro transportado, conforme disposições contratuais. Os custos do Sistema são superiores à arrecadação tarifária, havendo necessidade de um subsídio da Prefeitura para o seu custeio.

Observa-se que não há como calcular, com os valores dados, o real custo do Sistema, que inclui a remuneração das empresas, para fins de cálculo do valor do subsídio. Para fins de transparência para a sociedade, que custeia o Sistema, seria importante também informar, ainda que em nota técnica, todos os elementos que entram no cálculo do subsídio ao Sistema, levando-se em conta, desse modo, todas as categorias de receitas e de custos programados para determinado mês.

**7.2 Custo Total por Passageiro Equivalente** deduzida a receita com publicidade (R\$ 0,0017/passageiro)

Há necessidade de esclarecimento, neste subitem, sobre a existência de outras deduções possíveis de receitas, a exemplo de receitas provenientes de aluguéis de espaços, no interior dos terminais, utilizados por lanchonetes e afins, para servir aos usuários do serviço de transporte coletivo. Recomenda-se solicitar informações sobre outras possíveis receitas, bem como a sua inclusão na planilha, a exemplo do que já ocorre com as receitas de publicidade.

### **D) Dados Operacionais**

Esta parte da planilha apresenta dados sobre quilometragem programada para os tipos de frota, PMM (percurso médio mensal percorrido por cada um dos veículos operacionais), quantidade de pagantes equivalentes, número de veículos da frota patrimonial (total), frota operacional e frota de reserva técnica, bem como a quantidade de validadores (leitores de cartão na catraca) e AVLS (Automatic Vehicle Location – equipamento que permite a localização automática de veículo)

Recomenda-se a inclusão dos seguintes dados, para facilitar o entendimento da planilha:

- total de passageiros transportados, com divisão pelas categorias de veículos: Diesel; Diesel – ônibus leve; e Trólebus;
- total de passageiros transportados, com divisão por categoria (gratuidades, pagantes de tarifa completa, pagantes de tarifa parcial);
- quilometragem programada para o total da frota;
- Divisão da frota patrimonial pelas categorias de veículos: Diesel; Diesel – ônibus leve; e Trólebus;
- Divisão da frota operacional pelas categorias de veículos: Diesel; Diesel – ônibus leve; e Trólebus;
- Divisão da frota de Reserva Técnica pelas categorias de veículos: Diesel; Diesel – ônibus leve; e Trólebus;
- Inclusão, no Quadro 4, da lotação máxima (expressa tanto em número de passageiros em pé quanto em número de passageiros sentados) de cada tipo de veículo da frota;
- Inclusão, no Quadro 4, do número de pneus de cada tipo de veículo da frota, para facilitar os cálculos referentes à recapagem e substituição dos pneus;
- Inclusão, nos índices técnicos, dos parâmetros utilizados para a medição do consumo relativo a combustíveis alternativos utilizados na frota, seja em caráter experimental, ou permanente.

## Conclusões

### 1) A PLANILHA APRESENTA INCORREÇÕES DE CÁLCULO

As incorreções de cálculo, apontadas em alguns itens, não representam grande distorção nos números apresentados para o resultado final do Custo do Sistema, mas contribuem para tornar a planilha um instrumento de difícil interpretação.

Essas incorreções podem ser facilmente solucionadas, bastando uma uniformização do uso de casas decimais, arredondamento e, principalmente, a observação criteriosa dos dados que estão sendo utilizados para cada cálculo, para que haja a necessária correspondência entre os diversos quadros componentes da planilha. Recomenda-se a inclusão, na forma de anexo, de uma “Nota Técnica”, explicitando essas relações, para auxiliar o pleno entendimento e interpretação dos dados ali apresentados.

### 2) A PLANILHA NÃO É TRANSPARENTE NA FORMA DE CÁLCULO DE TODOS OS CUSTOS DO SISTEMA

A análise da planilha, em especial do seu Quadro 1 (Resumo dos Custos do Sistema), revelou os seguintes itens que não apresentam fórmula de cálculo conhecida e nem correspondência com os demais 13 quadros da planilha, a saber:

- (subitem 1.3) Acréscimo Biodiesel: R\$ 14.600.661,71;

- (categoria do subitem 2.1) AVLS: R\$ 1.249.200,03;
- (categoria do subitem 2.1) Instalações e Equipamentos: R\$ 1.455.701,43;
- (categoria do subitem 2.2) AVLS: 357.985,08;
- (categoria do subitem 2.2) Almojarifado: R\$ 153.670,40;
- (categoria do subitem 2.2) Instalações: R\$ 4.494.314,10;
- (Subitem 2.4) Cons. Peças e Acessórios: 32.389.874,17;
- (Subitem 2.5) Manutenção de Validadores Eletrônicos: R\$ 585.752,57;
- (Subitem 2.6) Manutenção de AVLS: R\$ 449.730,00;
- Item 3 Despesas Administrativas: R\$ 27.957.555,87;
- Item 4 Custos Fixos da Frota de Reserva Técnica: R\$ 4.494.572,73;
- Item 6 Outros Custos: R\$ 40.814.000,00.

A soma corresponde a R\$ 116.952.356,38, ou cerca de 22,65% do Custo Total do Sistema (R\$ 516.384.961,46). Conclui-se que, do modo como estão sendo informados os custos, não são transparentes os mecanismos de cálculo de mais de um quinto dos custos do Sistema.

Recomenda-se, desse modo, que sejam incluídas novas tabelas, bem como notas técnicas para esclarecer sobre a forma de cálculo desses itens e subitens que compõe a planilha, inclusive com a explicitação de quais custos estão incluídos em cada item. Por exemplo: sabe-se que os ônibus são lavados e passam por processo de desinsetização – onde são contabilizados esses valores na planilha?

### **3) A PLANILHA PODE MELHORAR A FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS DADOS E TAMBÉM INCLUIR NOTAS TÉCNICAS EXPLICATIVAS:**

A análise dos 14 quadros que compõe a planilha indicou que está se lidando com um complexo e fascinante mecanismo de engenharia financeira, capaz de sintetizar, em determinado mês, informações detalhadas relativas aos custos dos cerca de 15.000 ônibus, de diversos tipos e idades, e operados sob regimes diferentes (Concessão e Permissão), que compõe a frota patrimonial a serviço do transporte coletivo no Município.

Exatamente por isso é que a planilha deve ter a oportunidade de uma revisão em sua forma e conteúdo, a começar pelos aspectos mais banais: por quê nomear um quadro como Quadro 2 e o seguinte como Quadro 2.2? O leitor vai se perguntar imediatamente: onde está o Quadro 2.1?). Por quê nomear um Quadro como Quadro 3 e os seguintes como Quadros 3.1 a 3.6, se todos apresentam as mesmas informações sobre depreciação e remuneração?

Também devem ser contemplados, nesta proposta de mudança, os aspectos mais complexos. Deste modo, sugere-se:

- A inclusão de nota técnica com glossário de termos técnicos utilizados: o leitor não familiarizado com a área de Transporte não vai entender o que é um “Validador Eletrônico” (leitor de cartões utilizado na catraca), nem o que é um “AVL”

(Automatic Vehicle Location – equipamento que permite a localização automática de veículo), muito menos o que é uma “Plataforma PPD” (elevador instalado no ônibus para uso por Pessoas Portadoras de Deficiência). Deste modo, esses termos, dentre outros considerados pertinentes, podem e devem ser incluídos em nota técnica ao final da planilha;

- O esclarecimento sobre o método utilizado na depreciação dos veículos: (Quadros 3 a 3.5): novamente, o leitor não é obrigado a saber que foi utilizado o Método de Depreciação de Cole, também conhecido como “Método da Soma dos Dígitos Decrescentes”.

Sugere-se a inclusão, no tocante à depreciação, de nota técnica com a fórmula utilizada, bem como de quadros intermediários, contendo a multiplicação da taxa de depreciação pelo número de veículos e pelo valor do veículo padrão, para que o leitor possa ter ideia de como foi calculada a depreciação total para cada tipo de veículo (com divisão em carroceria e chassi).

- A inclusão de nota técnica com a fórmula utilizada, bem como quadros intermediários para mostrar como foi feito o cálculo da Remuneração de cada tipo de veículo (com divisão em carroceria e chassi).

- Também recomenda-se a inclusão de nota técnica com a fórmula e quadros intermediários para os Validadores (Quadro 3.6) e AVLs (a depreciação e remuneração deste item não apareceu em nenhum quadro na presente planilha).

- Deve haver correspondência entre os preços das carrocerias e chassis de cada veículo padrão (Quadros 3 a 3.5) e os constantes no Quadro 4 (Preços dos Insumos). Por alguma razão, os valores de referência estão expressos de forma diferente em dois conjuntos de quadros componentes da planilha, o que compromete a sua perfeita compreensão. A presente análise considerou como corretos os dados efetivamente utilizados para os cálculos, desprezando os constantes do Quadro 4 (Preços dos Insumos)

- O Quadro 1 pode apresentar mais dados operacionais: há muitas informações que podem ser incluídas, conforme a análise da planilha indicou. Destaca-se a inclusão de dados divididos pelas categorias de veículos apresentados (Diesel; Diesel – veículo leve; e trólebus) e o número total de passageiros transportados. Essa divisão pode ser detalhada também nos quadros referentes à Depreciação e Remuneração dos veículos.

Por fim, deveria ser elaborado um manual técnico com toda a metodologia utilizada para a consecução da planilha, o qual deveria estar disponível no site da SPTrans, para que a sociedade possa entender o Sistema.

#### **4) OS CUSTOS DA PLANILHA PODEM APRESENTAR DISTORÇÕES**

Em primeiro lugar, temos a questão da taxa de juros: na planilha, foi considerada para a remuneração dos veículos, Validadores e AVLs uma taxa de juros de 0,9488793% ao mês, correspondente a 12% ao ano.

Essa taxa de remuneração é incompatível com o nível atual de juros baixos (a taxa básica de juros da economia, SELIC, é de 9% em agosto de 2013), representando uma remuneração excessiva em face da realidade brasileira atual.

A revisão dessa taxa constitui, portanto, uma oportunidade que pode ser aproveitada numa revisão da planilha ou em um novo modelo de licitação para o setor.

Por outro lado, o estabelecimento de uma taxa de remuneração atrelada à SELIC poderá acarretar grande elevação do valor pago a esse título, no caso de aumento daquela taxa de juros. Deste modo, recomenda-se extrema cautela, com a realização de estudos minuciosos antecedendo a eventual alteração das taxas de remuneração vigentes.

Uma sugestão: utilizar a taxa de remuneração denominada TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), que geralmente é mais baixa que a SELIC. Apenas a título de comparação: utilizando-se o valor dessa taxa, referente ao mês de agosto de 2013 (0,4167% ao mês), pode-se projetar uma taxa, para um período de 12 meses, de cerca de 5,12%. Como se vê, é um valor bem abaixo em comparação à taxa SELIC. Pode-se argumentar que essa taxa é baixa, comparada às taxas de retorno “de mercado”. Entretanto, deve ser lembrado, também, que a aquisição de veículos é realizada, geralmente, em condições bem mais vantajosas do que as “de mercado”, a exemplo dos juros e condições de pagamento oferecidas pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Em segundo lugar, conclui-se que há um desestímulo à busca de economias relativas aos custos do Sistema.

Nesse ponto, é enfocada a questão da modificação, no decorrer do tempo, dos índices técnicos, que foram considerados como dados no presente estudo. Sabe-se que a estrutura geral da planilha, de um modo geral, espelha um trabalho realizado há décadas pelo extinto GEIPOT (Grupo Executivo da Integração da Política de Transportes). Ou seja, a planilha é produto de uma época em que os recursos computacionais e a busca pela transparência não tinham a mesma magnitude, na sociedade, como hoje. Assim sendo, tendo em vista a evolução que experimentamos nessas últimas décadas, por quê não adaptarmos a planilha aos novos tempos?

Nesse ponto, também pergunta-se:

- Como esses índices técnicos da planilha são obtidos atualmente? Eles espelham as reais condições de operação do Sistema? Como evitar a divergência entre os índices utilizados na planilha e a operação efetiva da frota numa metrópole tão complexa quanto São Paulo? Deste modo, como obter índices mais acurados? Como as empresas participantes do Sistema, que conhecem melhor essas condições reais de rodagem, podem contribuir nesse processo?

- De quanto em quanto tempo esses índices técnicos vêm sendo atualizados até a presente data? Não seria adequado instituir a obrigação legal, refletida nos contratos com as empresas do setor, de uma revisão geral periódica de todos os índices técnicos utilizados na planilha, por exemplo, a cada três anos?

- E se uma nova tecnologia trazer menor consumo de combustível, ou for utilizado um combustível mais eficiente, como isso será incorporado à planilha?

- E se houver menor consumo de peças e acessórios por parte das empresas (em virtude de melhor gerenciamento dos estoques, ou resultante de maior durabilidade média dos veículos no futuro, por exemplo), como incorporar esse menor valor na planilha?

- E se as empresas conseguirem aumentos de produtividade que resultem na realização do mesmo trabalho com um menor contingente de funcionários, esse menor custo será repassado para a planilha?

- Como está sendo tratada a questão da qualidade no transporte coletivo? Como um indicador dessa natureza poderia ser incluído no âmbito dos custos do Sistema? Paraphrasing a comment made some years ago in the Brazilian Congress of Transport and Transit promoted by the ANTP (Associação Nacional dos Transportes Públicos): “como cativar o passageiro a usar o transporte público, ao invés de mantê-lo cativo nessa modalidade de transporte?”

- Como o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT, recém-criado pelo Decreto nº 54.058, de 1º de julho de 2013) pode constituir uma interface entre a sociedade e o Poder Público, com vistas ao acompanhamento e melhoria do Sistema ao longo do tempo?

- Como podem ser aproveitadas as experiências dos diversos institutos de pesquisas, universidades, bem como outras metrópoles, nacionais e internacionais, com vistas ao aprimoramento da planilha?

- Por outro lado, quais são os estímulos à economia de recursos no gerenciamento e fiscalização do Sistema?

Sabe-se que há um contrato de gestão entre a Prefeitura e a SPTrans. Como a SPTrans é uma empresa pública, com capital pertencente ao Governo Municipal, tratam-se, no fim das contas, de recursos públicos que remuneram uma empresa pública que realiza a gestão desse Sistema.

Deste modo, pergunta-se: e se, ao invés de terem sido gastos R\$ 18.088.000,00 para fins de fiscalização e gerenciamento, como indicado no subitem 6.3 da planilha, tivessem sido gastos R\$ 28.088.000,00, ou seja, dez milhões de reais a mais?

Simplesmente o custo teria sido repassado para a planilha, elevando-se em dez milhões de reais o Custo Total, o qual é suportado pelo pagamento das tarifas e também por meio de subsídio ao Sistema, a ser pago pela Municipalidade, isto é, pelos contribuintes, pois sabe-se que a tarifa arrecadada não cobre os custos do Sistema.

Obviamente, não se está afirmando que existe qualquer “gasto superfaturado”, “omissão de informações” ou despesa colocada na planilha de forma a onerá-la intencionalmente.

O que está sendo argumentado é: como são controlados os diversos custos, os de quem opera, e também os de quem fiscaliza e gerencia o Sistema? Esse controle

é transparente para a sociedade? Quais são os planos de combate ao desperdício? Como está sendo pensada, em termos globais, a redução dos valores pagos pela gestão e operação do Sistema, ou seja, a economia necessária para que a tarifa paga aproxime-se cada vez mais dos custos, reduzindo-se ou até extinguindo-se, no futuro, o subsídio ao Sistema?

Essa necessidade de revisão dos custos da planilha impõe-se na realidade econômica atual, de inflação mais alta do que em anos anteriores. Se essa realidade for mantida, a tendência é de que haja uma pressão cada vez maior sobre os custos do Sistema (principalmente nos itens combustível e pessoal, dois dos maiores custos do Sistema), o que fatalmente levará a novas discussões sobre um possível aumento da tarifa, ou do subsídio.

Se essa realidade atual, de baixo crescimento econômico, altos níveis de endividamento das famílias e inflação mais alta, for mantida, haverá pressão crescente sobre o orçamento doméstico dos usuários do serviço de ônibus, tornando qualquer aumento de tarifa mais problemático, em termos sociais. Esse quadro econômico, por outro lado, também poderá, em tese, impactar a evolução das receitas do Município, que poderão não aumentar tanto quanto os custos do Sistema.

O resultado desse cenário seria, em tese, um aumento percentual dos custos do Sistema de Transporte em relação ao valor total do orçamento municipal, o que poderia acarretar, em tese, a redução do superávit orçamentário ou a ocorrência de déficit orçamentário, sem que seja esquecida a pressão, no sentido de redução, das outras despesas orçamentárias a cargo do Município.

Desse modo, é imperioso que seja feita a revisão da planilha, no sentido de identificar todas as oportunidades de redução de custos e melhorar a transparência para a sociedade, que arca o custeio do Sistema.

É o relatório. Agradeço a minha Supervisora, Consultora Técnica Legislativa Simone de Melo Lins, pelo apoio dado à consecução deste trabalho, bem como ao colega Consultor Técnico José Guimar Coco Jr., que me franqueou o acesso a sua biblioteca técnica.

São Paulo, 30 de agosto de 2013.

**Fernando T.H.F. Machado**

Consultor Técnico Legislativo – CTTAETLG





**DECRETO Nº 53.935, DE 24 DE MAIO DE 2013**

Autoriza a cobrança de novas tarifas para o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo.

FERNANDO HADDAD, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

D E C R E T A:

Art. 1º Fica estabelecida a tarifa de R\$ 3,20 (três reais e vinte centavos) para os veículos que operam no Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, válida por 3 (três) horas para o Bilhete Comum e por 2 (duas) horas para os demais bilhetes.

Art. 2º O bilhete escolar, para utilização nos serviços a que se refere o artigo 1º deste decreto, fica fixado em R\$ 1,60 (um real e sessenta centavos), representando redução de 50% (cinquenta por cento) no valor da tarifa estabelecida, para utilização restrita aos períodos letivos, podendo ser adquirido de acordo com a quota mensal de passes concedida a cada estudante.

Art. 3º Para as viagens integradas entre o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano sobre Trilhos, fica definido o valor de R\$ 5,00 (cinco reais) para a tarifa das viagens com até 3 (três) integrações, limitado a apenas um desses registros no último sistema (Companhia do Metropolitano de São Paulo -METRÔ ou Companhia Paulista de Trens Metropolitanos -CPTM).

Art. 4º As tarifas fixadas por este decreto entrarão em vigor a partir de 00h00 (zero hora) do dia 2 de junho de 2013, cumprindo aos operadores, desde logo, a adoção das medidas que se fizerem necessárias.

Art. 5º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, mantidas as disposições do Decreto nº 49.426, de 22 de abril de 2008, bem como as demais condições de utilização dos bilhetes previstas nos Decretos nº 46.893, de 6 de janeiro de 2006, e nº 49.822, de 25 de julho de 2008.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 24 de maio de 2013, 460º da fundação de São Paulo.

FERNANDO HADDAD, PREFEITO

JILMAR AUGUSTINHO TATTO, Secretário Municipal de Transportes

ANTONIO DONATO MADORMO, Secretário do Governo Municipal

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 24 de maio de 2013.

15-00243/2013

“Prefeitura do Município de São Paulo

GABINETE DO PREFEITO

**Ofício A.T.L. n° 89/13**

São Paulo, 22 de maio de 2013.

Senhor Presidente

Pelo presente, comunico a Vossa Excelência, a fim de ser dada ciência a essa Egrégia Casa Legislativa, nos termos do disposto no parágrafo único do artigo 178 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que, a partir da zero hora do dia 2 de junho de 2013, entrarão em vigor as novas tarifas para o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de São Paulo, na seguinte conformidade: R\$ 3,20 (três reais e vinte centavos) para as viagens realizadas exclusivamente no sistema municipal sobre pneus (subsistemas estrutural e local), e R\$ 5,00 (cinco reais) para as viagens integradas nas quais um dos trechos é realizado em um dos sistemas sobre trilhos-METRO ou CPTM, tendo sido considerado neste último valor o reajuste da tarifa do sistema municipal e do sistema sobre trilhos. Em cumprimento ao citado dispositivo legal, faço anexar ao presente a planilha de custos que justifica os novos valores estabelecidos, renovando a Vossa Excelência, na oportunidade, meus protestos de apreço e consideração.

FERNANDO HADDAD

Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

JOSÉ AMÉRICO DIAS

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo”

## QUADRO 1 - RESUMO DOS CUSTOS DO SISTEMA

Valores em R\$ - mai/13

DISCRIMINAÇÃO		CUSTO VARIÁVEL	CUSTO R\$/VEICULO OPERACIONAL/MÊS	CUSTO TOTAL MENSAL PROGRAMADO	
		R\$/Km			
CUSTO DOS SERVIÇOS DOS OPERADORES	1. CUSTOS VARIÁVEIS (1.1 + 1.2...1.9+1.10)	1,1453	6.995,67	97.729.491,38	18,93%
	1.1. Diesel	1,1055		67.754.902,13	13,12%
	1.2 Diesel - Ônibus leve	0,6288		14.600.661,71	2,83%
	1.3. Acréscimo Biodiesel	0,0299		2.550.000,00	0,49%
	1.4. Energia para Tração	1,1591		944.793,52	0,18%
	1.5. Lubrificantes Diesel	0,0322		1.971.378,36	0,38%
	1.6 Lubrificantes Diesel - ônibus leve	0,0258		599.086,48	0,12%
	1.7. Lubrificantes Trolebus	0,0083		6.736,25	0,00%
	1.8. Rodagem - diesel/gás/trolebus	0,1239		7.695.033,26	1,49%
	1.9. Rodagem - ônibus leve	0,0677		1.571.557,09	0,30%
	1.10. Sapata de Carvão	0,0434		35.342,58	0,01%
	2. CUSTOS FIXOS (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6)		22.799,75	318.512.580,09	61,68%
	2.1 Depreciação		2.655,33	37.094.911,43	7,18%
	Veículos		2.414,42	33.729.506,51	6,53%
	Validadores Eletrônicos		47,28	660.503,46	0,13%
	AVLs		89,42	1.249.200,03	0,24%
	Instalações e Equipamentos		104,20	1.455.701,43	0,28%
	2.2 Remuneração do Capital		1.920,38	26.827.768,87	5,20%
	Veículos		1.550,79	21.664.536,30	4,20%
	Validadores Eletrônicos		11,26	157.262,99	0,03%
AVLs		25,63	357.985,08	0,07%	
Almoxarifado		11,00	153.670,40	0,03%	
Instalações		321,71	4.494.314,10	0,87%	
2.3 Pessoal		15.831,39	221.164.523,05	42,83%	
2.4. Cons. de Peças e Acessórios		2.318,53	32.389.874,17	6,27%	
2.5. Manutenção de Validadores Eletrônicos		41,93	585.752,57	0,11%	
2.6. Manutenção de AVLs		32,19	449.730,00	0,09%	
3. DESPESAS ADMINISTRATIVAS		2.001,26	27.957.555,87	5,41%	
4. CUSTOS FIXOS DA RESERVA TÉCNICA		321,73	4.494.572,73	0,87%	
5. CUSTO DOS SERVIÇOS SEM TRIBUTOS (1+2+3+4)		32.118,41	448.694.180,07	86,89%	
5.1 PIS + Cofins + INSS Patronal ( Lei 12.715/12)		1.923,89	26.876.781,39	5,20%	
5.2. CUSTO DOS SERVIÇOS COM TRIBUTOS (5+5.1)		34.042,30	475.570.961,46	92,10%	
OUTROS CUSTOS	6. OUTROS CUSTOS (6.1+6.2+6.3)			40.814.000,00	7,90%
	6.1. Operação de Terminais de Transferência			12.007.000,00	2,33%
	6.2. Comercialização			10.719.000,00	2,08%
	6.3. Fiscalização e gerenciamento			18.088.000,00	3,50%
TOTAL	7. CUSTO TOTAL (5 + 6)			516.384.961,46	100,00%
	7.1. CUSTO TOTAL POR PASSAGEIRO EQUIVALENTE			4,13	
	7.2. CUSTO TOTAL POR PASSAGEIRO EQUIVALENTE deduzida a receita com publicidade (R\$ 0,0017/passageiro)			4,13	
DADOS OPERACIONAIS	Quilometragem programada Diesel	61.286.914		Frota Patrimonial	14.991
	Quilomet. Programada Trolebus	815.110		Reserva Técnica	1.021
	Quilometragem Program. Ônibus Leve	23.220.406		Frota Operacional	13.970
	PMM	6.108		Validadores	14.991
	Pagante Equivalente	125.057.169		AVLs	14.991

QUADRO 2

DESPESAS COM PESSOAL - CONCESSÃO

DISCRIMINAÇÃO	FATOR DE UTILIZAÇÃO (F.U)		SALARIO MENSAL		TOTAL	ENCARGOS SOCIAIS 38,34%		CUSTO DE PESSOAL VEIC. X MES		CUSTO TOTAL DE PESSOAL R\$
	R\$	B	R\$	A		R\$	D	R\$	R\$	
T- CONCESSAO										
E = C + D										
1. OPERAÇÃO	5,57171197									100.629.358,78
1.1. Motorista	2,64382096		2.032,75		5.374,23		2.060,48		7.434,71	60.719.248,41
1.2. Cobrador	2,64382096		1.174,54		3.105,28		1.190,56		4.295,85	34.939.766,04
1.2. Fiscal	0,28407004		1.548,64		439,92		168,67		608,59	4.970.344,34
2. Manutenção Diesel Comum / Gás	0,56395500		1.861,49		1.049,80		402,49		1.452,29	10.510.222,73
2.1. Manutenção Articulado/Bianciliado	0,74286400		1.861,49		1.382,84		530,18		1.913,02	3.011.093,48
2.2. Manutenção Trolebus	0,56395500		1.719,51		969,72		371,79		1.341,52	257.571,84
3. Técnico de Oficina de Trolebus/Bateria	0,10000000		3.612,33		361,23		138,50		499,73	95.948,16
4. Técnico Eletrônico de Trolebus/Bateria	0,11000000		4.154,19		456,96		175,20		632,16	121.374,72
5. Técnico Eletrônico Híbrido	0,07142857		2.579,99		184,28		70,65		294,94	3.314,22
6. Vale-Refeição - operação	4,28407004				370,566				1.587,63	12.940.449,06
6.1. Vale-Refeição -manutenção diesel/trol.	0,56395500				370,566				208,98	1.552.531,35
6.2. Vale-Refeição (Técnico de Trol.)	0,28142857				370,566				104,29	21.379,01
6.3. Vale-Refeição (Manut. Articulado)	0,74286400				370,566				275,28	433.290,94
7. Seguro- operação	4,28407004				5,00				21,42	174.603,84
7.1. Seguro- manutenção diesel/trol	0,56395500				5,00				2,82	20.948,11
7.2. Seguro (Técnico de Trol.)	0,28142857				5,00				1,41	288,46
7.3. Seguro (Manut. Articulado)	0,74286400				5,00				3,71	5.846,34
8. Cesta Básica - operação	4,28407004				73,14				313,34	2.554.104,92
8.1. Cesta Básica -manutenção diesel/trol	0,56395500				73,14				41,25	306.428,93
8.2. Cesta Básica (Técnico de Trol.)	0,28142857				73,14				20,88	4.219,66
8.3. Cesta Básica (Manut. Articulado)	0,74286400				73,14				54,33	85.520,26
9. Plano de Saúde - operação	4,28407004				48,00				205,64	1.676.196,83
9.1. Plano de Saúde -manutenção diesel/trol	0,56395500				48,00				27,07	201.101,84
9.2. Plano de Saúde (Técnico de Trol.)	0,28142857				48,00				13,51	2.593,65
9.3. Plano de Saúde (Manut. Articulado)	0,74286400				48,00				35,66	56.124,86
10.1 Abono Motorista	2,00000000				66,66				133,32	1.088.824,44
10.2 Abono Cobrador	2,00000000				66,66				133,32	1.084.342,71
10.3 Abono Fiscal	0,28407004				66,66				18,94	154.651,20
10.4 Abono Manutenção	0,59591536				66,66				39,72	350.005,68
10.5 Abono Manutenção/Técnicos de Trolebus	0,84538357				66,66				56,35	11.562,42
<b>11. TOTAL</b>										<b>137.353.888,44</b>

QUADRO 2.2

DESPESAS COM PESSOAL - PERMISSÃO

DISCRIMINAÇÃO	FATOR DE UTILIZAÇÃO (F.U)	SALARIO MENSAL UNITARIO		TOTAL	ENCARGOS SOCIAIS	CUSTO DE PESSOAL VEIC. X MES	CUSTO TOTAL DE PESSOAL
		R\$	R\$				
A		B	C	A X B = C	D	E = C + D	
<b>II - PERMISSÃO</b>							
1.1. Pro Labore	1,00000000	2.032,75	2.032,75	2.032,75	-	2.032,75	11.796.048,25
1.2. Motorista	1,57000000	2.032,75	3.191,42	3.191,42	38,34%	4.415,01	25.620.303,03
1.3. Cobrador	2,57000000	1.174,54	3.018,58	3.018,58	1.157,32	4.175,90	24.232.747,70
1.4. Fiscal	0,24080000	1.548,64	372,91	372,91	142,87	515,89	2.993.709,67
2. Manutenção Diesel Comum	0,56395500	1.861,49	1.049,80	1.049,80	402,49	1.452,29	8.696.312,52
3. Vale-Refeição - operação	4,24080000					1.571,50	9.119.414,50
3.1. Vale-Refeição -manutenção diesel	0,56395500					208,98	1.212.710,94
4. Seguro- operação	4,24080000		5,00	5,00		21,20	123.023,60
4.1. Seguro- manutenção diesel	0,56395500		5,00	5,00		2,82	16.364,46
<b>5. TOTAL</b>							<b>83.810.634,67</b>
<b>I + II (CONCESSAO + PERMISSAO)</b>							<b>221.164.523,11</b>

QUADRO 3

DEPRECIACÃO DO CAPITAL DE VEÍCULOS

Discriminação		Chassi Midiónibus		Carrocena Midiónibus		Chassi Básico		Carrocena Básico	
Faixa de Idade	Taxa	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês
0 - 1	0,177777778	203	632,74	203	292,50	499	238,28	499	200,36
1 - 2	0,155555556	428	1167,29	428	539,61	348	145,40	348	122,26
2 - 3	0,133333333	355	829,88	355	383,63	249	89,18	249	74,98
3 - 4	0,111111111	108	210,39	108	97,26	172	51,33	172	43,16
4 - 5	0,088888889	31	48,31	31	22,33	575	137,29	575	115,44
5 - 6	0,066666667	6	7,01	6	3,24	571	102,25	571	85,98
6 - 7	0,044444444	0	0,00	0	0,00	336	40,11	336	33,73
7 - 8	0,022222222	0	0,00	0	0,00	26	1,55	26	1,30
8 - 9	-	0	0,00	0	0,00	610	0,00	610	0,00
9 - 10	-	0	0,00	0	0,00	894	0,00	894	0,00
> 10	-	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Total Depreciado/veic		1.131	2.895,63	1.131	1.338,57	4.280	805,39	4.280	677,22
Total Depreciado		3.274.952,09		1.513.925,93		3.447.061,71		2.898.496,30	
Remuneração do Capital de Veículos									
0 - 1	1,000000000		405,26		187,34		152,62		128,33
1 - 2	0,822222222		702,55		324,77		87,51		73,59
2 - 3	0,666666667		472,47		218,41		50,77		42,69
3 - 4	0,533333333		114,99		53,16		28,06		23,59
4 - 5	0,422222222		26,13		12,08		74,25		62,44
5 - 6	0,333333333		3,99		1,85		58,21		48,95
6 - 7	0,266666667		-		-		27,40		23,04
7 - 8	0,222222222		-		-		1,77		1,49
8 - 9	0,200000000		-		-		37,31		31,38
9 - 10	0,200000000		-		-		54,69		45,98
> 10	-		-		-		-		-
Total Remunerado/ veic			1.725,40		797,61		572,59		481,47
Preços Padrão - R\$			237.954,00		110.000,00		137.954,00		116.000,00
Total Remunerado			1.951.424,45		902.093,22		2.450.683,34		2.060.681,58
Vida Útil						8 anos			
Valor Residual						20%			
Taxa Rem.						0,9488793% mês			





QUADRO 3.2

DEPRECAÇÃO DO CAPITAL DE VEÍCULOS

Discriminação	Chassi		Carroceria		Chassi		Carroceria		Chassi		Carroceria			
	Padrão LE 15m	R\$ por Veic/Mês	Padrão LE 15m	R\$ por Veic/Mês	Articulado	R\$ por Veic/Mês	Articulado	R\$ por Veic/Mês	Articulado	R\$ por Veic/Mês	Articulado	R\$ por Veic/Mês		
Faixa de Idade	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus	Qtd de Ônibus		
Taxa														
0-1	0,177777778	3	48,86	3	143,60	0	0,00	0	0,00	56	308,16	56	208,81	
1-2	0,155555556	28	1067,81	28	399,00	0	0,00	0	0,00	253	1218,19	253	825	
2-3	0,133333333	2	65,38	2	24,43	0	0,00	0	0,00	64	264,14	64	178,98	
3-4	0,111111111	32	871,68	32	325,72	0	0,00	0	0,00	25	85,98	25	58,26	
4-5	0,088888889	42	915,26	42	342,00	0	0,00	24	226,59	111	305,41	111	206,95	
5-6	0,066666667	30	490,32	30	183,22	18	619,12	18	193,86	62	439,01	304	425,08	
6-7	0,044444444	2	21,79	2	8,14	25	573,26	25	179,50	76	252,66	219	204,15	
7-8	0,022222222	2	0,00	2	0,00	19	217,84	19	68,21	0	0,00	0	0,00	
8-9	-	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	44	0,00	0	0,00	
9-10	-	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	76	0,00	0	0,00	
> 10	-	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	
<b>Total Depreciado/veic</b>	141	3.562,99	141	1.331,36	67	585,18	282	1.024,35	282	721,40	1.033	3.110,49	1.033	2.107,70
<b>Total Depreciado</b>		502.381,56		187.722,22		125.211,31		288.868,52		203.435,53		3.213.132,22		2.177.259,26
<b>Remuneração do Capital de Veículos</b>														
0-1	1,000000000	83,75	31,29	293,74	91,98	-	-	-	-	184,89	133,74	486,61		
1-2	0,822222222	642,67	240,14	-	-	-	-	-	-	686,79	486,61	101,90		
2-3	0,666666667	37,22	19,91	-	-	-	-	-	-	140,87	101,90	31,84		
3-4	0,533333333	476,42	179,02	-	-	-	-	-	-	44,02	44,02	111,93		
4-5	0,422222222	495,03	184,98	-	-	-	-	-	-	86,31	86,31	242,01		
5-6	0,333333333	279,15	104,31	352,46	110,37	122,55	249,94	245,10	175,02	175,02	175,02	139,48		
6-7	0,266666667	14,69	5,56	391,65	122,63	246,04	106,43	163,83	74,96	0,66	0,66	0,48		
7-8	0,222222222	-	-	246,04	77,67	-	-	-	-	-	-	-		
8-9	0,200000000	11,17	4,17	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
9-10	0,200000000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
> 10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
<b>Total Remunerado/veic</b>		2.040,29	762,39	1.285,91	402,65	907,85	359,421,66	179,613,19	639,35	1.739,32	1.288,20	260.000,00		
<b>Preço Padrão - R\$</b>		414.810,47	155.000,00	414.810,47	129.887,44	26.877,51	255.013,19	180.297,18	253.122,54	383.100,00	1.259.715,81	1.259.715,81		
<b>Total Remunerado</b>		287.861,57	107.496,43	86.155,77	26.877,51	255.013,19	179.613,19	180.297,18	639,35	1.739,32	1.288,20	260.000,00		
<b>Vida Útil</b>		8	anos											
<b>Taxa Rem.</b>		0,9486793%	20%											

QUADRO 3.3

DEPRECIÇÃO DO CAPITAL DE VEÍCULOS

Discriminação		Chassi Biarticulado		Carroceria Biarticulado		Chassi Biarticulado II		Carroceria Biarticulado - II	
Faixa de Idade	Taxa	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês
0 - 1	0,177777778	0	0,00	0	0,00	50	1497,81	50	1165,00
1 - 2	0,155555556	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
2 - 3	0,133333333	0	0,00	0	0,00	68	1527,77	68	1188,30
3 - 4	0,111111111	0	0,00	0	0,00	41	767,63	41	597,06
4 - 5	0,088888889	0	0,00	0	0,00	20	299,56	20	233,00
5 - 6	0,066666667	0	0,00	0	0,00	1	11,23	1	8,74
6 - 7	0,044444444	0	0,00	0	0,00	50	374,45	50	291,25
7 - 8	0,022222222	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
8 - 9	-	9	0,00	9	0,00	20	0,00	20	0,00
9 -10	-	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
> 10	-	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
<b>Total Depreciado</b>		<b>9</b>	<b>-</b>	<b>9</b>	<b>-</b>	<b>250</b>	<b>4.478,46</b>	<b>250</b>	<b>3.483,34</b>
							<b>#####</b>		<b>870.834,18</b>
<b>Remuneração do Capital de Veículos</b>									
0 - 1	1,000000000	-	-	-	-	959,34	-	746,17	-
1 - 2	0,822222222	-	-	-	-	-	-	-	-
2 - 3	0,666666667	-	-	-	-	869,80	-	676,53	-
3 - 4	0,533333333	-	-	-	-	419,55	-	326,33	-
4 - 5	0,422222222	-	-	-	-	162,02	-	126,02	-
5 - 6	0,333333333	-	-	-	-	6,40	-	4,97	-
6 - 7	0,266666667	-	-	-	-	255,82	-	198,98	-
7 - 8	0,222222222	-	-	-	-	-	-	-	-
8 - 9	0,200000000	826,21	-	647,10	-	76,75	-	59,69	-
9 -10	0,200000000	-	-	-	-	-	-	-	-
> 10	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total Remunerado</b>		<b>826,21</b>	<b>-</b>	<b>647,10</b>	<b>-</b>	<b>2.749,68</b>	<b>-</b>	<b>2.138,70</b>	<b>-</b>
<b>Preços Padrão - R\$</b>		<b>435.363,00</b>	<b>-</b>	<b>340.981,00</b>	<b>-</b>	<b>505.512,00</b>	<b>-</b>	<b>393.186,00</b>	<b>-</b>
		<b>7.435,92</b>	<b>-</b>	<b>5.823,90</b>	<b>-</b>	<b>687.420,22</b>	<b>-</b>	<b>534.673,77</b>	<b>-</b>
Vida Útil		8 anos							
Valor Residual		20%							
Taxa Rem.		0,9488793% mês							

QUADRO 3.4

DEPRECIACÃO DO CAPITAL DE VEICULOS

Discriminao	Chassi Microônibus		Carroceria Microônibus		Chassi Mnibus		Carroceria Mnibus		Plataforma PPD	
	Qtd de nibus	R\$ por Veic./Mês	Qtd de nibus	R\$ por Veic./Mês	Qtd de nibus	R\$ por Veic./Mês	Qtd de nibus	R\$ por Veic./Mês	Cidade	R\$ por Veic./Mês
0-1	0	0,00	0	0,00	298	97,93	298	101,42	939	75,63
1-2	0	0,00	0	0,00	864	248,44	864	257,30	587	41,48
2-3	0	0,00	0	0,00	851	209,74	851	217,22	359	21,74
3-4	0	0,00	0	0,00	380	78,05	380	80,83	112	5,65
4-5	0	0,00	0	0,00	464	76,24	464	78,96	174	7,03
5-6	0	0,00	0	0,00	757	93,29	757	96,61	101	3,06
6-7	0	0,00	0	0,00	381	31,30	381	32,42	44	0,89
7-8	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	21	0,21
8-9	2	0,00	2	0,00	1	0,00	1	0,00	9	0,00
9-10	28	0,00	28	0,00	0	0,00	0	0,00	33	0,00
> 10	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6	0,00
<b>Total Depreciado/veic</b>	<b>30</b>	<b>-</b>	<b>30</b>	<b>-</b>	<b>3.996</b>	<b>834,99</b>	<b>3.996</b>	<b>864,76</b>	<b>2.385</b>	<b>155,88</b>
<b>Total Depreciado</b>						<b>3.336.639,41</b>		<b>3.455.590,00</b>		<b>371.775,93</b>
<b>Remunerao do Capital de Veiculos</b>										
0-1	1,000000000	-	-	-	-	62,72	-	64,96	-	46,57
1-2	0,822222222	-	-	-	-	149,53	-	154,96	-	24,96
2-3	0,666666667	-	-	-	-	119,41	-	123,67	-	12,38
3-4	0,533333333	-	-	-	-	42,66	-	44,18	-	3,09
4-5	0,422222222	-	-	-	-	41,24	-	42,71	-	3,80
5-6	0,333333333	-	-	-	-	53,11	-	55,01	-	1,74
6-7	0,266666667	-	-	-	-	21,38	-	22,15	-	0,61
7-8	0,222222222	-	-	-	-	-	-	-	-	0,24
8-9	0,200000000	8,19	-	10,02	-	-	-	-	-	0,09
9-10	0,200000000	114,68	-	140,30	-	-	-	-	-	0,34
> 10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total Remunerador veic</b>		<b>122,89</b>		<b>150,32</b>		<b>490,10</b>		<b>507,57</b>		<b>95,82</b>
<b>Preços Padrão - R\$</b>		<b>64.747,91</b>		<b>79.209,63</b>		<b>88.640,00</b>		<b>91.800,00</b>		<b>13.000,00</b>
<b>Total Remunerado</b>		<b>3.696,28</b>		<b>4.509,62</b>		<b>1.958.423,43</b>		<b>2.028.240,88</b>		<b>228.531,67</b>
<b>Vida Útil</b>										
20% 8 anos										
<b>Valor Residual</b>										
Taxa Rem. 0,9468795% ms										

QUADRO 3.5

DEPRECIACÃO DO CAPITAL DE VEÍCULOS

Discriminação		Trolebus Última Geração/Reformado		Trolebus Modelo Novo		Híbrido Padron Low-Floor	
Faixa de Idade	Taxa	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês	Qtde de Ônibus	R\$ por Veic./Mês
0 - 1	0.100000000	0	0,00	124	3176,53	0	0,00
1 - 2	0.093333333	0	0,00	56	1338,93	0	0,00
2 - 3	0.086666667	0	0,00	0	0,00	0	0,00
3 - 4	0.080000000	0	0,00	3	61,48	0	0,00
4 - 5	0.073333333	0	0,00	8	150,29	0	0,00
5 - 6	0.066666667	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6 - 7	0.060000000	0	0,00	1	15,37	0	0,00
7 - 8	0.053333333	0	0,00	0	0,00	0	0,00
8 - 9	0.046666667	0	0,00	0	0,00	13	2038,37
9 - 10	0.040000000	0	0,00	0	0,00	0	0,00
10 - 11	0.033333333	0	0,00	0	0,00	0	0,00
11 - 12	0.026666667	0	0,00	0	0,00		
12 - 13	0.020000000	0	0,00	0	0,00		
13 - 14	0.013333333	0	0,00	0	0,00		
14 - 15	0.006666667	0	0,00	0	0,00		
15	-	0	0,00	0	0,00		
<b>Total Depreciado/veic</b>		<b>0</b>	<b>-</b>	<b>192</b>	<b>4.742,60</b>	<b>13</b>	<b>2.038,37</b>
<b>Total Depreciado</b>					<b>910.578,30</b>		<b>26.498,78</b>
<b>Remuneração do Capital de Veículos</b>							
0 - 1	1.000000000	-	-	3.616,97	-	-	-
1 - 2	0.900000000	-	-	1.470,12	-	-	-
2 - 3	0.806666667	-	-	-	-	-	-
3 - 4	0.720000000	-	-	63,01	-	-	-
4 - 5	0.640000000	-	-	149,35	-	-	-
5 - 6	0.566666667	-	-	-	-	-	-
6 - 7	0.500000000	-	-	14,58	-	-	-
7 - 8	0.440000000	-	-	-	-	-	-
8 - 9	0.386666667	-	-	-	-	1.923,11	-
9 - 10	0.340000000	-	-	-	-	-	-
10 - 11	0.300000000	-	-	-	-	-	-
11 - 12	0.266666667	-	-	-	-	-	-
12 - 13	0.240000000	-	-	-	-	-	-
13 - 14	0.220000000	-	-	-	-	-	-
14 - 15	0.206666667	-	-	-	-	-	-
15	0.200000000	-	-	-	-	-	-
<b>Total Remunerado/ veic</b>				<b>5.314,03</b>		<b>1.923,11</b>	
<b>Preços Padrão - R\$</b>		<b>590.220,00</b>		<b>590.220,00</b>		<b>524.151,69</b>	
<b>Total Remunerado</b>				<b>1.020.294,60</b>		<b>25.000,46</b>	
Vida Útil		8 anos					
Valor Residual		20%					
Taxa Rem.		0,9488793% mês					

DEPRECIACAO DO CAPITAL DE VALIDADORES

REMUNERACAO DO CAPITAL DE VALIDADORES

Discriminacao				Validadores			Discriminacao			Validadores			Discriminacao			Validadores				
Faixa de Idade	Taxa de Depreciacao	Qtde de Validadores	R\$ por Valid/Mês	Faixa de Idade	Taxa de Depreciacao	Qtde de Validadores	R\$ por Valid/Mês	Faixa de Idade	Taxa de Remuneracao	Qtde de Validadores	R\$ por Valid/Mês	Faixa de Idade	Taxa de Remuneracao	Qtde de Validadores	R\$ por Valid/Mês	Faixa de Idade	Taxa de Remuneracao	Qtde de Validadores	R\$ por Valid/Mês	
0-1	0,0295000000	0,029508197	0	0,00000	0,0143000000	158	0,711	0-1	1,0000000000	0	0,00	31-32	0,31392426	158	0,15					
1-2	0,0290000000	0,029016393	0	0,00000	0,0139000000	197	0,851	1-2	0,970451803	0	0,00	32-33	0,298671131	197	0,18					
2-3	0,0285000000	0,028524590	0	0,00000	0,0133000000	232	0,927	2-3	0,941475410	0	0,00	33-34	0,285901639	232	0,20					
3-4	0,0280000000	0,028032787	0	0,00000	0,0129000000	395	1,80	3-4	0,912958020	0	0,00	34-35	0,278292956	395	0,32					
4-5	0,0275000000	0,027500984	0	0,00000	0,0125000000	220	0,854	4-5	0,884918033	0	0,00	35-36	0,270695066	220	0,17					
5-6	0,0270000000	0,027049180	0	0,00000	0,0119000000	154	0,57	5-6	0,857377049	0	0,00	36-37	0,275450984	154	0,11					
6-7	0,0265000000	0,026557377	0	0,00000	0,0113000000	313	1,11	6-7	0,839327869	0	0,00	37-38	0,273577049	313	0,22					
7-8	0,0260000000	0,026065574	0	0,00000	0,0109000000	362	1,22	7-8	0,803770462	0	0,00	38-39	0,272452905	362	0,24					
8-9	0,0255000000	0,02551967	0	0,00000	0,0103000000	1,033	3,35	8-9	0,777704918	0	0,00	39-40	0,271395657	1,033	0,65					
9-10	0,0250000000	0,02501967	0	0,00000	0,0098000000	335	1,03	9-10	0,755111148	0	0,00	40-41	0,270327989	335	0,20					
10-11	0,0245000000	0,024508164	3	0,02310	0,0093000000	287	0,83	10-11	0,727049180	3	0,01	41-42	0,26925923	287	0,16					
11-12	0,0240000000	0,024008361	17	0,12810	0,0088000000	429	1,19	11-12	0,703450016	17	0,04	42-43	0,268185361	429	0,23					
12-13	0,0235000000	0,023508557	0	0,00000	0,0084000000	4	0,01	12-13	0,679580656	0	0,00	43-44	0,26711148	4	0,00					
13-14	0,0230000000	0,023114754	0	0,00000	0,0079000000	0	0,00	13-14	0,654754096	0	0,00	44-45	0,266036624	0	0,00					
14-15	0,0225000000	0,022622951	0	0,00000	0,0074000000	0	0,00	14-15	0,631639344	0	0,00	45-46	0,26496180	0	0,00					
15-16	0,0220000000	0,022131148	6	0,04150	0,0069000000	2	0,00	15-16	0,609016393	6	0,01	46-47	0,263887049	2	0,00					
16-17	0,0215000000	0,021639344	0	0,00000	0,0064000000	0	0,00	16-17	0,586852496	0	0,00	47-48	0,262812249	0	0,00					
17-18	0,0210000000	0,021147541	7	0,04620	0,0059000000	12	0,02	17-18	0,565245902	7	0,01	48-49	0,261737049	12	0,00					
18-19	0,0205000000	0,020655738	2	0,0290	0,0054000000	2	0,00	18-19	0,544089361	2	0,00	49-50	0,26066180	2	0,00					
19-20	0,0200000000	0,020163934	7	0,0630	0,0049000000	26	0,04	19-20	0,523442623	7	0,01	50-51	0,259587049	26	0,01					
20-21	0,0195000000	0,019672131	10	0,04310	0,0044000000	0	0,00	20-21	0,503278689	10	0,01	51-52	0,258512249	26	0,00					
21-22	0,0190000000	0,019180328	10	0,06010	0,0039000000	0	0,00	21-22	0,483665557	10	0,01	52-53	0,257437049	0	0,00					
22-23	0,0185000000	0,018688525	23	0,05850	0,0034000000	0	0,00	22-23	0,464426230	23	0,03	53-54	0,25636180	0	0,00					
23-24	0,0180000000	0,018196721	23	0,13090	0,0029000000	3	0,00	23-24	0,445737049	23	0,04	54-55	0,255286624	0	0,00					
24-25	0,0175000000	0,017704918	32	0,17720	0,0025000000	3	0,00	24-25	0,42750984	32	0,04	55-56	0,25421148	0	0,00					
25-26	0,0170000000	0,017213115	116	0,62410	0,0020000000	4	0,00	25-26	0,409850666	116	0,14	56-57	0,253136249	0	0,00					
26-27	0,0165000000	0,016721311	44	0,22890	0,0015000000	3	0,00	26-27	0,392622951	44	0,05	57-58	0,252061033	0	0,00					
27-28	0,0160000000	0,016229508	36	0,18240	0,0010000000	0	0,00	27-28	0,375901639	36	0,04	58-59	0,250986249	0	0,00					
28-29	0,0155000000	0,015737705	1	0,00490	0,0005000000	0	0,00	28-29	0,359672131	1	0,00	59-60	0,24991148	0	0,00					
29-30	0,0150000000	0,015245902	2	0,00950	0,0000000000	4,459	0,00	29-30	0,343934426	2	0,00	60	0,248836249	0	0,00					
30-31	0,0148000000	0,014754098	6,037	27,94590																
<b>Total Depreciado</b>			<b>6,037</b>	<b>27,94590</b>		<b>14,951</b>	<b>44,005</b>	<b>Total Remunerado</b>		<b>6,037</b>	<b>5,989</b>	<b>60</b>		<b>14,951</b>	<b>10,483</b>	<b>4,688</b>	<b>83</b>			
<b>Preço Padrão - R\$</b>								<b>Preço Padrão - R\$</b>												

Vida Útil 60 meses  
 Valor Residual 10%  
 Taxa Rem. 0,94887933% mês

## QUADRO - 4

## PREÇOS DOS INSUMOS BÁSICOS

Discriminação	Preço Chassi R\$ (A)	Carroceria R\$ (B)	Total R\$ (A+B)	Qtidade (C)	Ponderação R\$ (A x B) x C	%
MIDIÔNIBUS	136.000,00	110.000,00	246.000,00	1.131	278.226.000,00	7,54%
MICROÔNIBUS	69.307,91	79.209,63	148.517,54	30	4.455.526,08	0,20%
MINIÔNIBUS	93.200,00	91.800,00	185.000,00	3.996	739.260.000,00	26,66%
BÁSICO	146.000,00	116.000,00	262.000,00	4.280	1.121.360.000,00	28,55%
PADRON	170.000,00	140.000,0	310.000,00	1.348	417.880.000,00	8,99%
PADRON ETANOL	294.000,00	165.000,00	459.000,00	50	22.950.000,00	0,33%
PADRON LE 15M ETANOL	375.700,00	177.000,00	552.700,00	10	5.527.000,00	0,07%
PADRON LE	260.000,00	155.000,00	415.000,00	2.159	895.985.000,00	14,40%
PADRON LE 15M	427.850,47	155.000,00	582.850,47	141	82.181.915,61	0,94%
PADRON 15M	427.850,47	129.887,44	557.737,91	67	37.368.439,99	0,45%
ARTICULADO	375.721,66	253.122,54	628.844,20	282	177.334.065,61	1,88%
ARTICULADO LE	400.000,00	260.000,00	660.000,00	1.033	681.780.000,00	6,89%
BIARTICULADO I	458.183,00	340.981,00	799.164,00	9	7.192.476,00	0,06%
BIARTICULADO I I	528.332,00	393.186,00	921.518,00	250	230.379.500,00	1,67%
TRÔLEBUS			600.000,00	192	115.200.000,00	1,28%
PADRON LF HÍBRIDO			537.191,69	13	6.983.491,97	0,09%
PLATAFORMA		13.000,00	13.000,00	2.385	31.005.000,00	15,91%
TOTAL			323.399,70	14.991	4.848.084.923,28	100,00%
PREÇO MÉDIO - R\$			323.399,70			
PREÇO MÉDIO S/PNEU - R\$			314.897,93			

QUADRO - 5

PREÇOS DOS INSUMOS BÁSICOS  
DESPESAS COM COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E RODAGEM

Discriminação	Itens	Índice de Consumo	Qtde	Preço Unitário R\$	R\$/Km
COMBUSTÍVEL	Diesel	0,517089 l/km		2,1380	1,1055
	Diesel Ônibus Leve	0,294100 l/km		2,1380	0,6288
LUBRIFICANTE DIESEL COMUM	Cárter	0,003071 l/km		6,2037	0,0191
	Caixa de Mudança	0,000362 l/km		6,6477	0,0024
LUBRIFICANTE ARTICULADO	Diferencial	0,000274 l/km		6,7411	0,0018
	Freio	0,000035 l/km		17,5246	0,0006
LUBRIFICANTE BIARTICULADO	Graxa	0,000153 Kg/km		7,0332	0,0011
	Cárter	0,009800 l/km		6,2037	0,0608
LUBRIFICANTE ARTICULADO	Caixa de Mudança	0,000468 l/km		6,6477	0,0031
	Diferencial	0,000978 l/km		6,7411	0,0066
LUBRIFICANTE BIARTICULADO	Freio	- l/km		17,5246	0,0000
	Graxa	0,000400 Kg/km		7,0332	0,0028
LUBRIFICANTE BIARTICULADO	Cárter	0,012000 l/km		6,2037	0,0744
	Caixa de Mudança	0,000520 l/km		6,6477	0,0035
LUBRIFICANTE BIARTICULADO	Diferencial	0,000978 l/km		6,7411	0,0066
	Freio	- l/km		17,5246	0,0000
LUBRIFICANTE BIARTICULADO	Graxa	0,000600 Kg/km		7,0332	0,0042
	Valor Médio Ponderado pela Frota				
LUBRIFICANTE ÔNIBUS LEVE	Cárter	0,003580 l/km		6,2037	0,0222
	Caixa de Mudança	0,000175 l/km		6,6477	0,0012
LUBRIFICANTE ÔNIBUS LEVE	Diferencial	0,000147 l/km		6,7411	0,0010
	Freio	- l/km		17,5246	0,0000
LUBRIFICANTE ÔNIBUS LEVE	Graxa	0,000200 Kg/km		7,0332	0,0014
	TOTAL				
RODAGEM BÁSICO	Pneus	7,2463768116E-06	6	1271,00	0,0553
	Recapagens	7,2463768116E-06	18	284,00	0,0370
	Câmaras	7,2463768116E-06	12	70,00	0,0061
	Protetores	7,2463768116E-06	18	20,00	0,0026
RODAGEM PADRON, TROLEBUS E GÁS	Pneus	7,2463768116E-06	6	1547,00	0,0673
	Recapagens	7,2463768116E-06	18	324,00	0,0423
	Câmaras	7,2463768116E-06	12	83,00	0,0072
	Protetores	7,2463768116E-06	18	25,00	0,0033
RODAGEM PADRON 15M	Pneus	7,2463768116E-06	8	1547,00	0,0897
	Recapagens	7,2463768116E-06	24	324,00	0,0563
	Câmaras	7,2463768116E-06	16	83,00	0,0096
	Protetores	7,2463768116E-06	24	25,00	0,0043
RODAGEM ARTICULADO	Pneus (Radial)	7,2463768116E-06	10	1547,00	0,1121
	Recapagens	7,2463768116E-06	30	324,00	0,0704
	Câmara	7,2463768116E-06	20	83,00	0,0120
	Protetores	7,2463768116E-06	30	25,00	0,0054
RODAGEM BIARTICULADO	Pneus (Radial)	7,1428571429E-06	14	1547,00	0,1547
	Recapagens	7,1428571429E-06	42	324,00	0,0972
	Câmara	7,1428571429E-06	28	83,00	0,0166
	Protetores	7,1428571429E-06	42	25,00	0,0075
Valor Médio Ponderado pela Frota					0,12391
RODAGEM ÔNIBUS LEVE	Pneus	1,0000000000E-05	6	760,00	0,0456
	Recapagens	1,0000000000E-05	12	184,00	0,0221
Valor Ônibus Leve					0,0677
<b>TOTAL DIESEL</b>					<b>1,2616</b>

QUADRO - 5.1

PREÇOS DOS INSUMOS BÁSICOS - Trólebus  
 DESPESAS COM COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E RODAGEM

Discriminação	Itens	Índice de Consumo Ponderado	Preço Unitário R\$	R\$/Km
COMBUSTÍVEL	Energia p/ Tração	2,905 kwh/km	0,3990	1,1591
	Diferencial	0,000580 l/km	6,7411	0,0039
	Freio	0,000134 l/km	17,5246	0,0023
LUBRIFICANTE	Graxa	0,000213 Kg/km	7,0332	0,0015
	Compressor	0,000080 l/km	6,3502	0,0005
	TOTAL			0,0083
	Sapata de Carvão	0,001818 par/km	23,85	0,0434
<b>TOTAL TROLEBUS</b>				<b>1,2107</b>



QUADRO - 5.2

DESPESAS COM PNEUS, CÂMARAS, PROTETORES E RECAPAGENS  
**Sistemas Diesel Comum e Trolebus**

Discriminação	Itens	Preço Unitário Radial -R\$	Ponderação Radial	Preço Ponderado Radial -R\$
PNEUS	1000x20	1.271,00	0,532404528	
	1100x22	1.547,00	0,467595472	
	Sub-Total		1,000000000	1400,06
CÂMARAS	1000x20	70,00	0,532404528	
	1100x22	83,00	0,467595472	
	Sub-Total		1,000000000	76,08
PROTETORES	1000x20	20,00	0,532404528	
	1100x22	25,00	0,467595472	
	Sub-Total		1,000000000	22,34
RECAPAGEM	1000x20	284,00	0,532404528	
	1100x22	324,00	0,467595472	
	Sub-Total		1,000000000	302,70





SECRETARIA GERAL PARLAMENTAR

**Secretária Geral Parlamentar**

Karen Lima Vieira

**Secretário Parlamentar Adjunto**

Raimundo Batista

CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA – SGP.5

**Consultores Técnicos Legislativos (área)**

Allan Rodrigues Dias (Psicologia)

Carlos Minoru Morinaga (Arquitetura) - Supervisor

Edinei Arakaki Guskuma (Administração)

Eduardo Buchala (Engenharia)

Felipe Aduino Marcondes César (Engenharia - comissionado PMSP)

Fernanda Paula de C. Motta (Serviço Social)

Fernando T.H.F. Machado (Economia)

Francisco Forti (Medicina - comissionado PMSP)

Hercules Ricardo Migliano (Administração)

José Guimar Cocco Junior (Administração)

Juliana Trufino (Psicologia)

Maria Alice S. Ferreira Rosmaninho (Arquitetura - comissionada PMSP)

Monica Lilia Vigna Silva Grippo (Enfermagem)

Nilson Braz (Engenharia)

Pedro Campones Rocha Santos (Arquitetura)

Pedro Marcelo Cezar Guimarães (Administração)

Ricardo Ciccacio (Administração)

Roberto Noritomi (Sociologia) - Supervisor

Sergio Hideo Taketa (Administração)

Simone de Melo Lins (Administração) – Supervisora

Simone Fantucci (Serviço Social)

**Suporte Administrativo**

Elizabete Labore Silva (estagiária)

José Eusébio de Freitas

editoração, ctp, impressão e acabamento

**imprensaoficial**

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO