

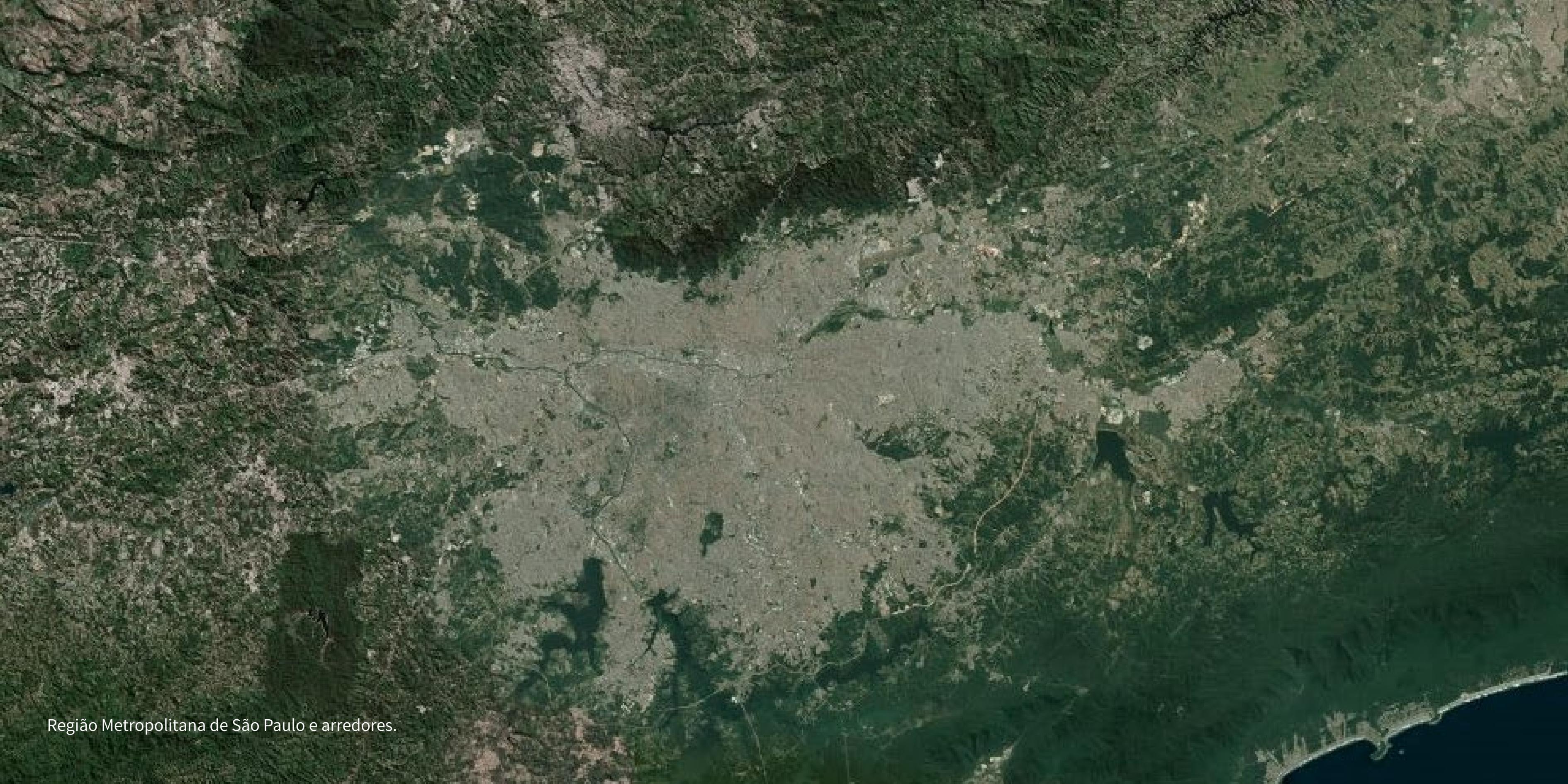


# Planejamento metropolitano e produção alimentar: mudanças climáticas, segurança alimentar e governança de recursos entre o rural e o urbano.

Vítor Soares Miceli

Luciana de Oliveira Royer (Orient.)

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
da Universidade de São Paulo, FAU-USP.  
Trabalho Final de Graduação 2021/1



Região Metropolitana de São Paulo e arredores.

Banca examinadora composta por:  
Luciana de Oliveira Royer (Orientadora) - FAU USP  
Karina Oliveira Leitão - FAU USP  
Sandra Momm - UFABC

Olhar em volta e ver tanta burrice reunida  
Vamos parar com isso, aprender sobre a coleta seletiva de lixo  
Arqueólogos, geólogos, antropólogos, ah  
Façam parte dos nossos  
Respeito e instrução ao povo para dizerem que “Sim eu posso, sim eu  
posso, sim eu posso”  
Rapper paulista **Criolo** na canção Chuva Ácida.

## Dedicatória e agradecimentos

Primeiramente meus pais, que sempre fizeram de tudo para que eu tivesse a melhor educação possível, sempre. Se tratando de dois professores, a condição educacional era tema do dia a dia e com eles pude aprender os valores mais básicos da ética humana da melhor forma. Os primeiros grandes professores da minha vida. Sou eternamente grato por todo o apoio que tive. Agradeço também aos outros familiares que colaboraram com essa empreitada.

Aos amigos e colegas que a FAU me presenteou, tendo o privilégio de dividir salas, corredores, festas, arquiteturas e cidade. Nomeá-los seria tarefa ingrata. Vale reforçar que o aprendizado de arquitetura e urbanismo se faz de maneira coletiva e certamente aprendi muito com eles.

Dedico também aos amigos que não tiveram o privilégio de dividir os domus comigo mas que sempre estiveram presentes, fazendo parte da minha vida nos mais variados momentos, sendo todos muito importantes.

Minha namorada, Mayara Barbosa, pelo companheirismo dos últimos seis anos. Sua presença marca minha vida, oferecendo suporte e ensinamentos ao longo dela e certamente minha vida seria um pouco mais sem graça sem seu sorriso. Obrigado por ser uma grande inspiração para mim.

FAU Social (Julia Albuquerque, *in memoriam*), onde pude desenvolver projetos durante dois anos. A atuação estudantil que a entidade possibilita é de extrema importância para o desenvolvimento dos próprios estudantes e dessa forma pude ter contato com a faceta do trabalho da arquitetura e do urbanismo da qual mais acredito, aquela que serve como instrumento de qualificação e mudança social.

As oportunidades de trabalho com pesquisa, tendo auxiliado o pesquisador ativista Rodrigo Faria por seis meses e outros seis meses participado do grupo Conexões USP-Periferias no IEA-USP.

Para a Profa. Karina Leitão e Andre Luzzi, pela orientação de um ano de Iniciação Científica, da qual serviu como base para a realização dessa pesquisa de TFG. Agradeço pelos auxílios anteriores e posteriores ao período de IC.

Sou grato também às oportunidades de estágio que tive ao longo da minha formação, locais que encontrei profissionais extremamente qualificados dos quais pude aprender bastante.

Aos funcionários da USP, sem eles a Universidade não existiria. Trabalhadores que infelizmente são invisibilizados no dia a dia. Aos trabalhadores rurais e urbanos.

Aos professores e pesquisadores da FAU-USP e da USP como um todo. A educação de qualidade é a chave para o desenvolvimento de um país e de um senso crítico que possibilita a elevação da qualidade de vida. Esses são profissionais de extrema qualidade e relevância no ensino, pesquisa e extensão. Poder aprender com eles é um privilégio.

Agradeço também os técnicos que se dispuseram a participar desse trabalho dando entrevistas que se mostraram fundamentais para consolidar o entendimento de algumas questões apresentadas, além de prover importantes apontamentos.

Finalmente, para Luciana Royer. Orientadora que dispensa comentários sobre excelência acadêmica. Ressalto a dedicação em auxiliar o desenvolvimento da pesquisa, o carinho e o respeito que sempre demonstrou, sendo fundamentais ainda mais em um momento extremamente adverso e conturbado que vivemos.

Dessa forma, encerro parafraseando Isaac Newton, que teria dito que o trabalho da sua vida foi somente subir em ombros de gigantes para que assim pudesse ver mais longe. Dedico os acertos desse trabalho aos gigantes que citei, dos quais subi nos ombros e pude ver adiante.

Obrigado!

# Sumário

A pesquisa durante a pandemia

3.5	Atual cenário metropolitano paulista (RMSP 2011-).	85
3.6	Conclusões.	94
20		
22	PARTE II	
24	4. O DESENVOLVIMENTO URBANO METROPOLITANO E OS ESPAÇOS AGRICULTÁVEIS E VERDES	
41	4.1 A questão primordial.	98
42	4.2 Pequeno histórico de uma prática.	98
43	4.3 A perda de espaços agricultáveis, capoeiras, matas e o aumento do intercâmbio rural - urbano	99
44	4.4 Conclusões.	107
49	5. A QUESTÃO ALIMENTAR URBANA	
51	5.1 Panorama urbano e breves consequências no campo alimentar.	112
52	5.2 Comida e cidade: uma questão fora de cogitação.	117
53	5.3 Conclusões.	124
54	6. ALIMENTAÇÃO, UMA QUESTÃO METROPOLITANA	
66	6.1 Cinturão verde.	128
70	6.2 Uma aproximação do cenário nutricional na Região Metropolitana de São Paulo.	131
78	6.3 O rural na RMSP.	137
81	6.4 As hortas urbanas.	148
84	6.5 Conclusões.	153

Resumo

Introdução

PARTE I

1. CIDADES DO ANTROPOCENO

1.1 Mudanças climáticas e cidades.

38

1.2 Cenário e desafio na RMSP – águas.

46

1.3 Planejamento urbano, planejamento metropolitano e o clima.

49

1.4 Conclusões.

50

2. GOVERNANÇA METROPOLITANA

2.1 Governança institucional entre cidades: desenvolvimento, desafios e dificuldades.

54

2.2 Conclusões.

66

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO.

3.1 O início do desenvolvimento metropolitano à sua consolidação.

70

3.2 O caso brasileiro no período ditatorial (1964-1985).

78

3.3 A Região Metropolitana da Grande São Paulo (1967-1985).

81

3.4 A Região Metropolitana da Grande São Paulo (1985-2011).

84

## 7. AS POLÍTICAS ALIMENTARES FEDERAIS, ALIMENTARES E AMBIENTAIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

7.1	Políticas alimentares no âmbito Federal.	156	Sumário de Imagens:	
7.2	Políticas alimentares e ambientais no âmbito estadual.	158	Imagen 1 - Foto tirada durante as disciplinas AUP654-Projeto da Paisagem e AUP282-Desenho Urbano e Projeto dos Espaços da Cidade, no bairro da Brasilândia.	26
7.3	Políticas alimentares no âmbito municipal.	159	Imagen 2 - Bataticultura em Parelheiros, década de 1940, praticada por descendentes de japoneses.	100
7.4	Conclusões.	160	Imagen 3 - Bataticultura na Várzea do Carmo, 1890. Atualmente, região próxima a atual Rua 25 de Março.	102
			Imagen 4 - Fazenda localizada a 5 km da estação Itaquera da Estrada de Ferro, em 1956. Atualmente, bairro do Itaim Paulista, completamente urbanizado.	107

## PARTE III

## 8. ADENTRANDO NO TERRITÓRIO E NA POLÍTICA.

8.1	Capacidade produtiva.	164	Imagen 5 - Metabolismo Linear e Circular para cidades.	117
8.2	Entrevistas: justificativas e metodologia.	164	Imagen 6 - Horta Urbana no ABC, sob linhão.	150
8.3	Leitura dos Planos Diretores.	167	Imagen 7 - Entrada de Horta Urbana no ABC, sob linhão.	150
8.4	Entrevistas com agentes públicos.	182	Sumário de Mapas:	
8.5	Entrevistas com Conselhos.	184	Mapa 1 - Pessoas afetadas por cenários de aquecimento. Baseado em IPCC/Byers et. al. 2018.	42

## 9. APONTAMENTOS E CONCLUSÕES.

Epílogo.	188	Mapa 2 - Estradas de Ferro e limites administrativos na RMSP.	73
Bibliografia.	196	Mapa 3 - Zonas de distribuição em camadas sociais SAGMACS 1957.	77
Apêndices.	204	Mapa 4 - Distribuição tipológica de equipamentos básicos SAGMACS 1957.	77
	216	Mapa 5 - Região Metropolitana de São Paulo, divisão de Consórcios e Sub-Regiões.	88
		Mapa 6 - Empreendimentos Minha Casa Minha Vida na RMSP.	89
		Mapa 7 - Administração da Macrometrópole Paulista por RMs, AUs e URs.	90
		Mapa 8 - Clusters de ocupação da população ano 2000.	92

Mapa 9 - Clusters de ocupação da população ano 2010.	93	Gráfico 2 - Capacidade de redução de Gases de Efeito Estufa em diferentes dietas.	46
Mapa 10 - Número de estabelecimentos ultraprocessados por 10 mil habitantes - RMSP.	120	Gráfico 3 - Distribuição de frutas e hortaliças comercializadas no ETSP por equipamento de destino.	118
Mapa 11 - Número de estabelecimentos in natura e mistos por 10 mil habitantes - RMSP.	122	Gráfico 4 - Distribuiçãodas despesas de consumo por grupos de despesa, segundo décimos de renda familiar per capita RMSP.	124
Mapa 12 - Rede de abastecimento pública - RMSP.	123	Gráfico 5 - Distribuição dos estabelecimentos, área total, valor bruto da produção e pessoal ocupado, por grupos de área total - RMSP.	142
Mapa 13 - Reserva da Biosfera do CInturão Verde - RMSP.	129		
Mapa 14 - Grupos IPVS de vulnerabilidade considerável dentro da RMSP.	132	Gráfico 6 - Distribuição dos estabelecimentos e área dos estabelcimentos, segundo tipo de agricultura - RMSP.	142
Mapa 15 - Grupos IPVS de baixa vulnerabilidade dentro da RMSP.	133	Sumário de Tabelas:	
Mapa 16 - Divisão das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dos municípios da Macrometrópole Paulista.	136	Tabela 1 - Perfil demográfico do universo metropolitano brasileiro.	66
Mapa 17 - Uso do solo e estabelecimentos agropecurários - RMSP.	139	Tabela 2 - Estações ferroviárias existentes nos períodos selecionados.	72
Mapa 18 - Estrutura fundiária - RMSP.	141	Tabela 3 - Participação pessoal ocupado na indústria.	74
Mapa 19 - Número de viagens com cargas agrícolas com origem e/ou destino no Município de São Paulo - Municipio de Sao Paulo.	143	Tabela 4 - Áreas urbanizadas e atividades agropecuárias em Áreas de Proteção e Recuperação de Manacais por Sub-Região em 2010.	87
Mapa 20 - Legumes comercializados no ETSP, segundo município de origem, Brasil, Jan/Dez.	144	Tabela 5 - Uso do solo - RMSP 2019.	138
Mapa 21 - Verduras comercializados no ETSP, segundo município de origem, Brasil, Jan/Dez.	145	Tabela 6 - Distribuição de produção agropecuária (UPAS) e área das UPAS segundo municipio RMSP, 2007-08, 2016-17.	140
Mapa 22 - Frutas comercializadas no ETSP, segundo município de origem - Brasil, Jan/Dez.	146	Tabela 7 - UCI existentes na RMSP, por orgão gestor e instrumentos de uso do solo.	183
Mapa 23 - Emissões de carbono no transporte de produtos para o ETSP, segundo município de origem, Brasil, Jan/Dez.	147		
Mapa 24 - Mapa de hortas urbanas localizadas na RMSP.	152		
Sumário de Gráficos:			
Gráfico 1 - <i>Index</i> de preços.	45		

Índice de abreviações:

ABC – Inicialmente trata-se do acrônimo de referência as cidades Santo André, São Bernardo, São Caetano. Posteriormente passa a abarcar cidades próximas como Diadema.

APA – Área de Proteção Ambiental.

APRM - Área de Preservação e Recuperação de Mananciais.

APRM-ATC - Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras.

AU - Aglomerações Urbanas.

BDTI - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.

BNH - Banco Nacional de Habitação.

C.F. 88 - Constituição Federal de 1988.

CBA - Adaptação baseadas em Comunidades.

CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo.

CIGAB - Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

CIMBAJU - Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri.

CIOESTE - Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo.

CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas.

CODEGRAN - Conselho Deliberativo da Grande São Paulo.

COMUSAN - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento.

CONDEMAT - Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê.

CONISUD - Consórcio de Integração da Região Sudoeste da Grande São Paulo.

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente.

COPLAG - Conselho de Planejamento e de Gestão Integrada.

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito.

DAEE - Departamento de Águas e Energia.

DF – Distrito Federal

E.F.C. Brasil – Estrada de Ferro Central do Brasil.

E.F.S.J. – Estrada de Ferro São José.

EbA - Adaptação baseada em Ecossistemas.

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano AS

ETSP - Entreponto Terminal São Paulo.

F&H - Frutas e Hortalícias.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FGV-CES - Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas.

FMDUS - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

FPIC - Função Pública de Interesse Comum

GEGRAN - Grupo Executivo da Grande São Paulo.

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano.

IEE-USP - Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

INPE - Instituto Nacional de Pesquisa Espacial.

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano.

MCMV – Minha Casa Minha Vida.

MUDA - Movimento Urbano de Agroecologia.

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

ONG – Organizações não Governamentais.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PAA- Programa de Aquisição de Alimentos.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

PAM – Plano de Ação da Macrometrópole.

PDE - Planos Diretores Estratégicos.

PDPA - Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental.

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PLASAN - Plano Paulista de Segurança Alimentar e Nutricional.

PMDI - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado.

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar.

PNMA - Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica.

PNUD - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

PROVE - Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural.

PUB - Projeto Urbanístico Básico.

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo.

SAGMACS - Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais.

SAS - Sistema Alimentar Sustentável e Resiliente.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

SERFHUAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

SUS - Sistema Único de Saúde.

TFG – Trabalho Final de Graduação.

UGHRI - Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*.

UPA - Unidade de Produção Agrícola

VTI - Valor de Transformação Industrial

ZE - Zona Envoltória.

ZEDES – Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico.

ZEIA - Zonas Especiais de Interesse Ambiental.

ZEP - Zona Especial de Preservação.

ZEPAM - Zonas Especiais de Preservação Ambiental.

ZP - Zona da Parques.

ZPDS - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável.

## A pesquisa durante a pandemia

No início de 2020, mais precisamente em fevereiro temos o 1º caso confirmado de COVID-19 no Brasil. Dias depois, em março, é deflagrada pela OMS o estado de Pandemia. Lembro de estar em uma aula, no período da tarde na Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas – FFLCH, mais precisamente no prédio da Ciências Sociais durante uma aula da disciplina Política e Cidade quando ficamos sabendo apreensivos das notícias. O que aconteceria dali em diante? As aulas seriam suspensas? Inocentemente comentávamos que provavelmente em um ou dois meses tudo voltaria ao normal, caso fosse preciso alguma outra medida mais drástica à época. Ledo engano.

Durante os próximos meses estariam vivendo algo que nunca havia passado pelas nossas cabeças, ainda que para os mais aprofundados nos assuntos relativos ao meio ambiente e a forma como a espécie humana e seu sistema econômico tem se desenvolvido à revelia dos limitantes naturais isso fosse questão de tempo. Acompanhar o noticiário se tornou uma difícil obrigação para muitos de nós. Os números de mortos só aumentavam e o descaso do governo federal acompanhava a subida.

Ter de trabalhar em uma pesquisa de final de curso, um momento de extrema importância para mim após seis anos e meio de graduação, durante uma pandemia nem sempre foi tarefa fácil. É certo que essa pesquisa é uma grande continuação de diversos assuntos de meu interesse nos últimos anos, dos quais pude ler e me aprofundar, mas a pandemia seria uma novidade. As cargas emocionais de assistir um país à beira do colapso político e sanitário e não poder fazer nada às vezes me questionavam a razão de continuar com as leituras e com a escrita do trabalho. Milhares de pessoas morrendo dia após dia e eu aqui escrevendo no conforto do meu lar.

Houve a clara necessidade de adaptações no modo de se fazer o trabalho. A impossibilidade de ter contato com bibliotecas me forçou a quase que exclusivamente utilizar de base bibliográfica materiais disponibilizados online. Para a minha felicidade meu tema me possibilitou esse caminho sem grandes perdas de qualidade. Entretanto, sei de colegas cujos trabalhos tiveram que ser completamente repensados.

Fazer qualquer tipo de pesquisa acadêmica em um país que acumula anos e anos de descaso com a educação pública de qualidade também é outro grande desafio. A atual gestão federal, além do culto a morte, também acelera o desmonte educacional do país. Cortes de verba colocam instituições federais – que somadas às estaduais são as únicas que realizam pesquisa científica no país, com raríssimas exceções de instituições privadas - e centenas de projetos de pesquisa de joelhos, acabando com a profissão de pesquisador. Para um governo autoritário uma população desinformada e sem senso crítico é o mundo ideal.

Ainda assim, após cerca de um ano e meio concluo esse trabalho, alinhando temas de interesse pessoal que tive contato ao longo da graduação. Ter a oportunidade de ter tido contato com os melhores pesquisadores e professores do país é um privilégio que infelizmente é para poucos. Devemos buscar ampliar o ensino público de qualidade para uma parcela cada vez maior da população.

A pandemia deixa clara também a necessidade de tratar seriamente questões de saúde mental e esgotamento provocado pelo excesso de trabalho.

## Resumo

O trabalho buscou abordar temáticas que usualmente se encontram distanciadas, como o planejamento metropolitano, mudanças climáticas e segurança alimentar. Para tal, foi utilizada literatura de modo a levantar as discussões pertinentes aos assuntos, buscando relacioná-los de modo a demonstrar a importância que a produção alimentar possui para a gestão de recursos dentro do contexto da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Além disso, frisou-se que em um cenário de Mudanças Climáticas, tal aproximação se torna ainda mais relevante.

Finalmente, após a seleção de 5 cidades foi realizada uma aproximação territorial. Em virtude da grande quantidade de municípios dentro da RMSP (39), houve a necessidade de se escolher cidades para serem tratadas de modo a qualificar as temáticas. Sendo assim, escolheu-se através de uma metodologia as cidades de São Paulo, Mogi das Cruzes, Salesópolis, Biritiba Mirim e Guararema. Com esse recorte, foi possível realizar a leitura dos respectivos Planos Diretores, além de realizar entrevistas com agentes chave na construção e gerenciamento de políticas públicas, como secretários de governo, diretores e conselheiros.

Pelas entrevistas foi possível chegar a algumas constatações, que já se ensaiavam com a leitura realizada anteriormente, tais como, a importância do aporte institucional e o papel influenciador, porém, não fundamental, da cidade polo em realizar políticas metropolitanas. Por fim, a necessidade de um aporte financeiro e político para que ações que visem o enfrentamento das mudanças climáticas e que propiciem melhor segurança alimentar à população sejam realizadas.

### Palavras Chave:

Governança Metropolitana, Mudanças Climáticas, Segurança Alimentar.

## Abstract

*The work sought to address issues that are usually far apart, such as metropolitan planning, climate change and food security. To this end, literature was used in order to raise the discussions relevant to the issues, seeking to relate them in order to demonstrate the importance that food production has for the management of resources within the context of the Metropolitan Region of São Paulo (RMSP). Furthermore, it was emphasized that in a scenario of Climate Change, such an approach becomes even more relevant.*

*Finally, after the selection of 5 cities, a territorial approximation was carried out. Due to the large number of municipalities within the RMSP (39), there was a need to choose cities to be dealt with in order to qualify the themes. Therefore, the cities of São Paulo, Mogi das Cruzes, Salesópolis, Biritiba Mirim and Guararema were chosen through a methodology. With this clipping, it was possible to read the respective Master Plans, in addition to conducting interviews with key agents in the construction and management of public policies, such as government secretaries, directors and advisers.*

*Through the interviews, it was possible to reach some findings, which had already been rehearsed with the previous reading, such as the importance of institutional support and the influencing role, although not fundamental, of the hub city in carrying out metropolitan policies. Finally, the need for financial and political support so that actions aimed at confronting climate change and providing better food security to the population are carried out.*

### Key Words:

*Metropolitan Governance, Climate Change, Food Security.*

## Introdução

Ao tratar de questões de soberania e segurança alimentar, aliadas ao entendimento da governança institucional e do uso e ocupação do solo urbano e rural das cidades da Região Metropolitana de São Paulo, compreendemos o quanto se deve enfrentar o que pode ser colocado como o “principal desafio desse século”<sup>1</sup>, as mudanças climáticas.

A pesquisa parte do pressuposto apresentado anteriormente e soma-se a reflexões e indagações que me acompanham há quase 5 anos. Foi no começo do ano de 2017 que, a partir de uma série de leituras, comecei a compreender o papel da alimentação em moldar parte significativa do mundo em que vivemos. O papel das dietas na mudança climática também se tornava cada vez mais claro, pelo alto consumo de água e terras, além do despreendimento de enormes quantidades de CO<sub>2</sub> e metano, resultando na retirada de quaisquer produtos de origem animal da minha própria alimentação, acrescido também ao ato de não realizar o consumo de produtos que possuam qualquer envolvimento com sofrimento animal através de testes diversos e “entretenimento”, como corridas de cavalos e hipismo. Tais produtos também possuem uma forte relação com mazelas humanas, como trabalho escravo e genocídio indígena, além de ser um dos propulsores das mudanças climáticas.

Tais questões também foram se somando ao meu forte interesse por urbanismo e construção de cidades que proporcionem maior qualidade de vida para todos os seus moradores e trabalhadores. Partindo do exemplo de São Paulo, não é difícil constatar que a lógica da construção da cidade acaba por não prover qualidade e condições básicas de habitabilidade para todos, havendo em muitos casos a supressão do interesse coletivo em prol de ganhos para o mercado imobiliário. Uma parcela significativa da população urbana acaba por morar em assentamentos precários sem infraestrutura básica, como rede de coleta de esgoto e abastecimento de água. Não por uma mera escolha, mas em razão de baixos salários pagos aos trabalhadores frente ao elevado custo de vida. Em virtude disso, a qualidade ambiental da cidade também não é igualitária, havendo locais da cidade em que temos maior presença de áreas verdes e temperaturas mais amenas em contrapartida com outros onde não há espaços de lazer e que também disponham de importantes serviços ecossistêmicos.

<sup>1</sup>-Conforme pautado por Antonio Guterres, secretário geral da ONU, em entrevista a Manuel Planelles, do jornal El País. Disponível em <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-12-02/antonio-guterres-estamos-em-guerra-com-a-natureza-e-e-preciso-fazer-as-pazes>, acessado em 02/04/2021.

As desigualdades urbanas também são alimentares. Com o aprofundamento das leituras e das reflexões, se tornou claro para mim que a alimentação urbana também tinha relações com a espacialidade e com a localidade das pessoas. Morar em um bairro periférico ou central poderia impactar o que as pessoas consomem. A infeliz sobreposição das camadas de desemprego, baixos salários, baixo nível de educação formal das áreas mais periféricas (e algumas centrais claro, mas em menor número) também possuía camadas de baixa qualidade na alimentação. Alimentos frescos de maior qualidade nutricional eram mais abundantes em áreas centrais, já em locais periféricos os alimentos normalmente não eram tão frescos. Um poderoso instrumento de luta que aglutinava as questões ambientais, com alimentação e uso de espaços urbanos com maior qualidade eram as hortas urbanas.

O uso do solo urbano para a produção de alimentos poderia ser pautado. Quando pensamos em cidades, especialmente uma metrópole como São Paulo, não imaginamos que nesse território pode haver, dentre tantos outros usos, o de plantar alimentos, atividade vista normalmente exclusiva do meio rural. Com essa visão, busquei me aprofundar nos estudos dessa possibilidade de uso urbano, entendendo que esses espaços tem um potencial enorme para promover maior qualidade de vida para os habitantes das cidades, especialmente aqueles de menor poder aquisitivo. A possibilidade de haver produção alimentar, orgânica, em áreas periféricas representa um instrumento de luta política para maior qualidade ambiental desses espaços. Além disso, possibilita a geração de empregos, renda e uma alimentação de maior qualidade. Inúmeras são as cidades pelo mundo em que a produção alimentar existe e inclusive se torna uma política pública para enfrentamento de questões socioambientais.

No ano de 2018 através das disciplinas obrigatórias AUP654-Projeto da Paisagem e AUP282-Desenho Urbano e Projeto dos Espaços da Cidade, comecei a realizar a aproximação com locais de produção alimentar no território urbano paulista. A realização de um mesmo trabalho no conjunto das disciplinas buscou aguçar o olhar dos estudantes para o planejamento urbano em conjunto com o entendimento da paisagem. A proposta de trabalho para o bairro da Brasilândia haveria de ser o aproveitamento da área sob as linhas da rede de transmissão de energia elétrica para hortas, buscando as qualidades que esses espaços possibilitam, já citadas. Ao longo do trabalho, algumas visitas de campo em hortas pela cidade

reforçavam algumas visões, refutavam outras e apresentavam diversas possibilidades. O uso de hortas sob linhões acaba por ser uma espécie de reaproveitamento de um local que já não possui interesse imobiliário, o que de certa forma não contraria a lógica especulativa urbana.



Imagen 1 - Foto tirada durante as disciplinas AUP654-Projeto da Paisagem e AUP282-Desenho Urbano e Projeto dos Espaços da Cidade, no bairro da Brasilândia. 2018. Autor: desconhecido.

Para o ano seguinte, por meio de minha pesquisa de Iniciação Científica, aprofundei-me no entendimento desses espaços. A pesquisa buscou literatura sobre hortas urbanas e temas correlatos, bem como questões hidrológicas e de mudanças ambientais. A investigação buscou também a compreensão da luta dos movimentos por moradia, tentando entender de que forma os espaços de horta potencializam a luta pelo direito à cidade. Para tal, foram buscadas diferentes tipologias de estudos de caso: (i) movimento por moradia centralizado, com ocupação vertical no centro de São Paulo; (ii) movimento por moradia centralizado, ocupação horizontal no extremo leste de São Paulo em contato com remanescentes de Mata Atlântica; (iii) movimento por moradia descentralizado, com ocupação horizontal no bairro do Grajaú, em proximidade com a represa Billings que fornece parte da água para abastecimento da capital. O cronograma da pesquisa previa para o 2º semestre visitas de campo e aprofundamento nos estudos de caso. No entanto, no começo dessa etapa adentrávamos em um novo cenário, o da pandemia de COVID-19, o que impossibilitou a conclusão dessa etapa conforme planejado.

Em virtude da impossibilidade de se completar a etapa de visitas de campo propostas pela Iniciação, houve um maior aprofundamento na literatura. Compreendi que a própria cidade de São Paulo décadas atrás possuía seus locais de produção de alimentos, locais que atualmente se encontram completamente urbanizados, demonstrando como o processo de urbanização acaba por suprimir esses espaços de produção para implementação de outras lógicas, o que acaba por fragilizar a subsistência do núcleo urbano, como a pandemia acabou por evidenciar.

Ao longo da pesquisa, ficava claro que a escala de análise da problemática alimentar paulistana valendo-se da divisão territorial da Região Metropolitana de São Paulo poderia trazer outras possibilidades, uma vez que as relações entre as cidades metropolitanas podem demonstrar a dependência da capital em relação a cidades menores e vice-versa. Tendo cursado a disciplina optativa AUP517-Novas formas de gestão Metropolitana no mesmo ano de 2019, a leitura dessas relações ficava mais facilitada. Temos uma grande cidade como São Paulo que não produz a maior parte dos alimentos que consome, por outro lado temos cidades como Mogi das Cruzes que se destaca na agricultura, fornecendo parte dos alimentos frescos que São Paulo consome. Na mesma região, temos inúmeras nascentes que atravessam a Metrópole provendo

água e energia elétrica. O interesse ambiental pela Região e suas relações metropolitanas de governança acabariam sendo um impulso para o Trabalho Final de Graduação.

A metodologia adotada foi a pesquisa tanto exploratória quanto descritiva, na medida em que busquei aprofundar temáticas relativas ao planejamento urbano que usualmente são pouco trabalhadas ao longo do curso, como às pertinentes aos campos da relação entre campo e cidade, urbanidade e ruralidade e que possam ser pertinentes à segurança e soberania alimentar urbanas.

Para tal, foram buscados programas e leis que pudessem ser pertinentes ao desenvolvimento da pesquisa utilizando como fontes os sites oficiais das prefeituras das cidades que compõem a Região Metropolitana de São Paulo e sites das respectivas câmaras legislativas municipais sendo, portanto, tratadas como fontes primárias. Foram buscados os respectivos Planos Diretores Estratégicos e programas municipais que tivessem como escopo de trabalho, a segurança e a soberania alimentar.

Em relação a fontes secundárias, foram buscadas teses e dissertações na plataforma do banco de teses online da USP (Teses USP) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTI). Para a primeira plataforma, foram utilizadas três palavras-chave, já para a segunda plataforma foram utilizadas dez palavras-chave. O uso de duas plataformas diversas se justifica pela intenção de ampliação do leque de fontes de leitura, uma vez que há uma relevante produção científica em outras instituições que não a Universidade de São Paulo, com destaque para algumas Universidades Federais e Fundações que têm o caráter público como objeto de pesquisa. Diversos artigos, capítulos de livros e publicações pertinentes aos temas tratados.

Para o aprofundamento na governança institucional entre algumas cidades da Região Metropolitana de São Paulo foram realizadas entrevistas com agentes públicos envolvidos em secretarias de relevância para o trabalho. Além disso, foram buscadas a realização de entrevistas com Conselhos, notadamente de Segurança Alimentar.

Em relação aos objetivos, podemos comentar que o objetivo geral da pesquisa realizada e do TFG é compreender as relações entre a produção de alimentos na RMSP, a legislação urbanística e a governança metropolitana a luz do cenário de mudanças

climáticas. Por sua vez, os objetivos secundários foram os de perceber as possibilidades dentro do planejamento urbano e da governança metropolitana para realização de hortas urbanas e de desenvolvimento de zonas rurais para captar de que forma tais espaços acabam por influenciar o planejamento urbano e com isso apreender as possibilidades de produção de alimentos dentro da RMSP e compreender melhor a visão de algumas cidades que compõe a RMSP acerca de assuntos de produção alimentar e de mudanças climáticas, uma vez que esses assuntos são conectados

O trabalho por sua vez se divide em três partes, sendo a I uma introdução à alguns assuntos, situando os três grandes temas: cidade e mudanças climáticas, governança e Regiões Metropolitanas, com destaque para a de São Paulo. A parte II busca aprofundar no desenvolvimento urbano da RMSP e na temática de segurança alimentar, demonstrando a sua importância como tema de estudo e trabalho para planejadores urbanos. Por fim, a parte III realiza uma aproximação com o território metropolitano através das cidades selecionadas. Por meio desse olhar, através de entrevistas com agentes chave na construção de políticas públicas de cunho ambiental e alimentar, busca tirar algumas conclusões e apontamentos.

Além dessa macro divisão, é feita uma subdivisão em 9 capítulos e subcapítulos, além de um epílogo, variando a quantidade de subcapítulos de acordo com cada capítulo. Ao final, temos um epílogo que busca de maneira breve apresentar algumas das consequências da gestão do governo federal da pandemia de COVID-19 nas temáticas de meio ambiente e fome.

O primeiro capítulo tem como objetivo aproximar o leitor de uma problemática que tende a se tornar uma questão cada vez mais importante e corriqueira nos debates sobre assuntos pertinentes às cidades e ao urbano: a cidade do antropoceno. Também tem como objetivo trazer luz sobre alguns aspectos notadamente o uso do solo urbano e rural dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo e arranjos institucionais que podem, de alguma forma, melhorar a gestão sobre esses espaços de plantio de alimentos para a alimentação das populações das cidades, além de proverem melhorias ambientais e financeiras para o conjunto da população rural e urbana.

Para o segundo capítulo, trataremos de aspectos relevantes para a governança, como o desenvolvimento do aparato legal institucional de governabilidade de cidades e de Regiões Metropolitanas. Assim, é importante compreender o conceito de governança, guardando ressalvas na medida que se trata de um termo polissêmico para o qual diversos autores possuem um entendimento e uso do termo, usualmente trazendo uma adjetivação após o termo ‘governança’, como governança metropolitana, governança estadual ou até mesmo governança corporativa. De acordo com Dallabrida, podemos assumir que a governança se faz a partir de três princípios básicos:

- a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão
- a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva;
- a construção de uma visão prospectiva de futuro (DALLABRIDA, 2011, p.4)

O mesmo autor complementa que “uma prática qualificada de governança territorial é um requisito indispensável para o desenvolvimento” (*ibidem*), portanto, a análise da governança territorial adotada na Região Metropolitana de São Paulo torna-se um aspecto fundamental para a compreensão das possibilidades de melhoria dos serviços ofertados à população.

A governança de aspectos ambientais, com destaque para o que é chamado de nexo (água, alimento e energia) (GIATTI, et al., 2016) apresenta uma grande complexidade, pois usualmente conflitam diversos agentes (populações tradicionais, corporações, ONGs, Estado) em diversas agendas. A questão da alimentação e sua produção perpassa o assunto do uso do solo, gestão da água, da energia e do transporte. Apontam os autores que arranjos de governança mais diversos e em maior quantidade, podem ser benéficos. Ainda se tem muita incerteza em relação aos cenários que as mudanças climáticas podem criar, ainda que a qualidade das previsões seja cada vez mais apurada. Sendo assim, “a busca do desenvolvimento sustentável apresenta-se também como princípio para a governança metropolitana” (SANTOS, 2018, p. 475).

Alguns aspectos econômicos e demográficos são importantes para levar em consideração a análise da governança. Disparidades econômicas dentro de uma mesma Região Metropolitana tendem a dificultar a consolidação de parcerias, uma vez que cidades com maior poder aquisitivo podem de certa forma intimidar cidades menores, que veem a outra cidade como uma ‘predadora’ econômica. Cidades com maior capacidade econômica tendem a constituir parcerias de maneira mais horizontal. Mesmo cidades com nível econômico parecido podem ter diferenças na forma de arrecadação econômica, sendo algumas mais ou menos dependentes de repasses externos do governo federal, o que também acaba por impactar acordos entre elas. Outro ponto importante, é a capacidade institucional de gestão de acordos, onde cidades com menor nível organizacional também tendem a se sentirem intimidadas (ABRUCIO et. al., 2018) (GARSON, 2009).

Entendida a complexidade e necessidade de uma boa gestão de recursos ambientais e sociais, e a necessidade de uma governança que leve em conta esses aspectos, cabe um aprofundamento para entendermos de que forma o federalismo brasileiro nos aporta ferramentas e características que podem auxiliar ou dificultar essa articulação. Vale pontuar que parte da literatura utilizada tem como pressuposto a corrente neo-institucionalista de escolha racional, que entende que os entes (públicos e/ou privados) se associam em virtude da racionalidade, especialmente econômica, de forma a possibilitar um ganho mútuo e calculado.

Para o terceiro capítulo, levando em consideração o que foi exposto anteriormente, faz-se necessário contextualizar de maneira espacial o desenvolvimento da cidade de São Paulo e das cidades vizinhas que vieram compor o que contemporaneamente se entende como Região Metropolitana de São Paulo, buscando entender de que modo esse desenvolvimento passou a suscitar análises e abordagens metropolitanas para enfrentamento de diversas questões, tais como as questões de habitação, saneamento básico e transporte.

Para essa aproximação, iremos analisar estudos e planos que serviram como base para o entendimento da questão ao longo do tempo, além de relatórios e estudos sobre os projetos em questão. Serão abordadas discussões acerca do que seria uma Região Metropolitana, para posteriormente adentrar no entendimento nacional ao longo do tempo, passando pelo período ditatorial (1964-

1985), marcado por uma grande centralidade nas decisões e gestão do território no governo Federal, com alguns marcos importantes, como a instauração das primeiras Regiões Metropolitanas. Chegando até os tempos presentes, após a Constituição Federal de 1988, havendo, em parte como consequência ao período anterior, uma forte descentralização decisória, com a inclusão dos municípios como terceiro ente federativo.

Uma importante contribuição será a convergência com a discussão sobre como esse percurso histórico e as formas que foram encontradas pela política nacional, auxiliam ou pioram a articulação das cidades em contexto metropolitano, de modo a constituir avanços para o bem comum da sociedade brasileira.

Nesse percurso, podemos observar alguns momentos em que o assunto metropolitano estava em alta na agenda política e outros momentos de baixa. Recentemente, reacende-se a necessidade de que haja maior articulação entre os entes municipais e estaduais de modo a conciliar agendas públicas de cidades que se encontram, a grosso modo, compondo a Região Metropolitana e que, portanto, se inserem de diferentes maneiras nos aspectos sociais, econômicos e principalmente ambientais e produtivos, enfoque maior desse trabalho.

A partir do breve entendimento do processo que chamamos aqui de metropolização, processo esse que pressupõe diversas características, tais como o crescimento da mancha urbana (o que pode levar a conurbação de alguns núcleos urbanos de municípios diferentes), das relações produtivas e de consumo entre as cidades que passam a compor a Região Metropolitana, iniciamos o 4º capítulo. Em virtude disso, temos a necessidade que haja maior governança entre os entes políticos e sociais de diferentes de modo a criar soluções para problemas ou potencialidades em comum. Um enfoque extremamente necessário neste ponto é o da mercantilização dos espaços urbanos e da terra, socialmente trabalhados.

No 5º capítulo abordaremos a problemática da alimentação da população urbana, buscando atrelar os futuros desafios que serão enfrentados a partir do cenário de crescente urbanização, que como vimos anteriormente, em decorrência de diversos fatores socioeconômicos acaba por causar uma grande destruição nos ecossistemas naturais que provém diversos serviços ecossistêmicos, dentre eles o de possibilitar a produção alimentar dentro das

cidades. Além disso, as mudanças climáticas de causas antrópicas se somam como um grande desafio que deve ser pensado desde já, e pensar a alimentação em cidades se torna mais uma frente de planejamento que deverá pautar o planejamento urbano, seja ele em menor escala ou em escalas maiores, como nas Regiões Metropolitanas.

Tendo feito a aproximação teórica nas temáticas metropolitanas e uma aproximação do caráter alimentar urbano, faz-se necessário a partir do 6º capítulo, a discussão sobre esses aspectos em conjunto, analisando as características alimentares e naturais da Região Metropolitana de São Paulo.

De acordo com um estudo que reviu a dieta urbana de cerca de 100 cidades, a alimentação é uma das principais fontes de gases de efeito estufa e de mudança de uso de solo, principalmente nas franjas urbanas (GOLDSTAIN et. al., 2017 apud IPCC 2019, p. 505). Dessa forma, pensar a dieta urbana acaba por ser uma abordagem interessante quando pensamos em impactos ambientais urbanos.

Conforme colocamos ao encerramento do capítulo anterior, há uma clara necessidade de articulação e entendimento das políticas públicas de produção alimentar e combate à fome, o que será apresentado no 7º capítulo. Ainda conforme apresentado, em razão da escala e abordagem adotadas pelo trabalho, faz-se necessário uma breve apresentação de algumas políticas públicas dos âmbitos Federal, Estadual e Municipal. O aprofundamento dessas políticas nos permite averiguar suas continuidades (através da análise de financiamentos, por exemplo) e de que forma podemos analisar suas consequências espaciais, aplicabilidades para o rural e o urbano das Regiões Metropolitanas, no caso do estudo, a de São Paulo.

Para a apresentação dos dados coletados foi adotada a abordagem de prover tabelas e mapas (no tópico das políticas municipais), de modo a facilitar o entendimento imediato da situação.

Após o caminho metodológico e pela literatura que busca apresentar pontos importantes sobre governança, meio ambiente e políticas alimentares, o 8º capítulo, além de mostrar de que modo a cidade de São Paulo se desenvolveu de modo a influenciar e de certo modo guiar o desenvolvimento da Região Metropolitana de

São Paulo, faz o necessário aprofundamento no território da Região, ainda que realizando um recorte espacial, para tratar de algumas cidades em específico.

Para esse aprofundamento, foram selecionadas através de metodologia própria, cinco cidades para realização de entrevistas com agentes públicos envolvidos em secretarias que possuem alguma relação com aspectos ambientais e/ou de produção alimentar, como por exemplo secretarias de Meio Ambiente e Agricultura. Desse modo, podemos ouvir diretamente das pessoas que auxiliam na construção das políticas que influenciam o desenvolvimento do território e suas relações com os espaços naturais e produtivos.

Para auxiliar na realização de tais entrevistas, foi realizada uma leitura detalhada de cada plano diretor, em busca de pontos de relevância que o ordenamento territorial específico de cada cidade aponta para questões de meio ambiente e produção alimentar. Vale frisar a relação com o que foi explicitado anteriormente ao longo da pesquisa, a exemplo o Estatuto das Cidades e Estatuto das Metrópoles.

Ainda sobre o território metropolitano, as tabelas presentes no capítulo apontam também as Unidades de Conservação por órgão gestor e instrumento de uso do solo. Destacamos aquelas que estão presentes nos municípios de aprofundamento, assim como o órgão gestor, com destaque para a Fundação Florestal, representando o poder do governo do Estado, que também faz parte dos órgãos entrevistados.

Finalmente para o 9º capítulo realizamos um aprofundamento em pontos que se demonstraram pertinentes durante as entrevistas com os técnicos inseridos na construção e gestão de políticas públicas. De acordo com esses apontamentos, podemos retirar conclusões importantes, tais como a importância do aporte institucional, a relação com Conselhos e financiamento para construção de políticas.

# Cap.1



## Cidades do Antropoceno

Parte I

*I feel like glaciers are my eyes  
And mountains are my head  
My heart is ocean (...)*

*I had this dream, our planet surviving  
The guiding stars always growing  
And all the worlds*

*The fates all the countries  
They're all rebuilding at the same time  
I never fell and always believed in  
We could evolve and get older  
Open your eyes and let all this flow  
Now see a new hope is growing inside<sup>2</sup>*

2-Trecho da música Global Warning, da banda francesa de metal progressivo Gojira. Lançada em 2005, presente no álbum From Mars to Sirius, 3º álbum de estúdio da banda. Tradução livre: Sinto como se as geleiras fossem meus olhos / E montanhas fossem minha cabeça / Meu coração é o oceano / Eu sonhei com nosso planeta sobrevivendo / As estrelas-guia sempre crescendo / E todos os mundos / Os destinos de todos os países / Estão todos se reconstruindo ao mesmo tempo / Eu nunca desisti eu sempre acreditei / Que nós poderíamos evoluir e envelhecer / Abra seus olhos e deixe tudo isso fluir / Agora veja cada vez mais uma nova esperança interior

3-Ainda que com a presença do homem tais espaços deixem de ser completamente naturais e intocados, podemos dizer que a ação humana é importante para a formação de vários deles. A Floresta Amazônica é um bom exemplo de tal dinâmica, pois é um espaço natural que só existe da maneira que conhecemos em virtude da intervenção humana. Para mais informações, ver: LUI, Gabriel Henrique; Molina, Silvia Maria Guerra. Ocupação humana e transformação das paisagens na Amazônia Brasileira. Revista Amazônica – Revista de Antropologia. V.1. N. 1. UFPA. 2009.

38

## 1.1 Mudanças climáticas e cidades

A cidade do antropoceno. Termo cunhado pelo vencedor do prêmio Nobel de química de 1995, Paul Crutzen, formado pelo prefixo grego “antropo”, cujo significado se remete ao que é humano, e “ceno”, remetendo às eras geológicas. Sendo assim, o antropoceno é a era geológica caracterizada pela presença maciça do homem sobre a terra, alterando sua superfície, ar e água de maneira proeminente, construtiva/destrutiva e permanente, em diversos níveis. Ainda que esse termo e sua utilização para caracterizar o nosso presente momento geológico não seja uma unanimidade na comunidade científica, fato é que o impacto humano nas condicionantes ambientais do planeta se torna mais e mais inquestionável (IPCC, 2007)

A forma como ocupamos o espaço, por meio das atuais cidades do chamado capitalismo tardio, se mostra altamente destrutiva para os espaços naturais<sup>3</sup> constituídos por matas, rios, e ambientes que comportam e sustentam a vida não só da nossa espécie. De grosso modo, nossas cidades se tornaram uma grande máquina de produção de poluição (indo desde a poluição sonora, luminosa, a poluição dos ares e dos rios, lagos, mares e oceanos), e de potencialização dos cenários de desigualdade social. Vale pontuar que cenários de mudança climática não são enfrentados de maneira similar por diferentes classes sociais, ou seja, tais impactos possuem um caráter social e, portanto, é conveniente denominá-los como impactos socioambientais (ORTIGOZA; CORTEZ, 2009). Quando tratamos especialmente de cidades de maior porte, esse cenário de desigualdade social se torna ainda mais exacerbado. Abordar outras formas de ocupação dos espaços e de construção de cidades torna-se uma temática urgente para arquitetos e urbanistas, geógrafos, engenheiros, cientistas políticos, antropólogos, entre outros profissionais.

Outra grande marca das cidades de grande porte está associada à relação das mesmas com o campo, o meio rural, que circunda tais espaços de concreto. Podemos dizer que essa relação se estabeleceu de forma gradual, mas conquistou uma importante aceleração, notadamente após a Revolução Industrial. No livro O que é cidade, Raquel Rolnik escreve que na cidade “seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas” (ROLNIK, 1995, p. 16). Dessa forma, segundo a autora, a cidade se caracteriza como um local de consumo e não de produção, cidade essa que

4-A definição acerca do termo periurbano (a) ao se referir a um tipo (ou localidade) de agricultura atrelada ao urbano não é unânime. Nessa discussão, encontramos autores que defendem que há a necessidade de se diferenciar tal produção, sendo o maior exemplo a FAO (Food and Agriculture Organization, da Organização das Nações Unidas), que se vale dessa diferenciação, utilizando a seguinte definição: “a expressão agricultura urbana, tal como se utiliza no presente documento, se refere a pequenas superfícies (por exemplo, solários, hortas, margens, terraços, recipientes) situadas dentro de uma cidade (...) para consumo próprio e venda. A expressão agricultura Periurbana, tal como se utiliza no presente documento, se refere a unidades agrícolas próximas a uma cidade, que exploram intensivamente fazendas comerciais e semicomerciais para cultivo de hortaliças e outros produtos agrícolas (...). Já como referência ao entendimento diverso dessa concepção, utilizamos o estudo de Isabel Maria Madaleno (A cidade das Mangueiras: agricultura urbana em Belém do Pará), que a grosso modo coloca a não existência dessa diferenciação, uma vez que o periurbano também se trata de urbano, inserido na lógica do capital da produção das cidades. A tese de Michelle Rostichelli (Entre a terra e o asfalto. A região Metropolitana de São Paulo no contexto da agricultura urbana) perpassa com detalhes essa discussão. Todavia, iremos considerar a diferenciação entre esses dois espaços na presente pesquisa, uma vez que entendemos que há, ainda que estejam sob o julgo do capital e de suas dinâmicas, diferenças na produção da cidade e de seus usos entre um local central de uma cidade, que pode usufruir de uma infraestrutura

consume o excedente produzido no campo, estabelecendo uma relação de interdependência da cidade e do rural, uma vez que postas as formas capitalistas de produção e consumo, o campo se viabiliza (ainda que de forma autoritária pelo capital urbano) através da cidade e vice-versa. Temos nas cidades, especialmente nas metrópoles, uma forte representação do sistema capitalista globalizado: transportes, consumo de bens e serviços, centros de intercâmbio globais operando em grandes velocidades, cada vez mais rápidos e conectados.

No entanto, ao alterarmos a escala de aproximação dessa cidade observamos que historicamente alguns locais dentro do tecido urbano foram produtores de alimentos, ainda que atualmente possam ter perdido tal vocação, entretanto, ainda temos espaços de produção alimentar, as chamadas hortas urbanas e periurbanas<sup>4</sup> na zona urbana dos municípios que funcionam como espaços polivalentes de qualificação ambiental, provendo diversos serviços ecossistêmicos importantes, emprego e geração de renda, qualificação social e de formação de comunidades, justificando mais uma vez a necessária atenção e análise da universidade e outros pesquisadores.

Por fim, pensar na cidade como um sistema cooperativo e democrático faz-se urgente perante às mudanças climáticas que já se fazem presentes. Deixar o modelo urbano de metabolismo linear, aproximado do modelo urbano do metabolismo circular, buscando sempre qualificar esse mecanismo complexo é, segundo a literatura, tarefa essencial para a pesquisa e políticas públicas (ROGERS, GUMUCHDJIAN, 2001).

Essa cidade que cresce em sentido horizontal de maneira exponencial acaba por se tornar insustentável a longo prazo se pensarmos nas características e qualidades necessárias para a manutenção da reprodução da vida de maneira a garantir a longo prazo sua continuidade, como bem indica Marcos Mendes, “o aumento da urbanização em nível global trará impactos climáticos consideráveis as cidades” (MENDES, 2020, p.1), em consonância com o que já apontava o relatório Brundtland: nosso futuro em comum (1987), e pesquisadores referenciados nesse trabalho, como Pedro Jacobi (2006) e José Eli da Veiga (2007)

No início do texto de Luiz Marques (2020), O colapso socioambiental não é um evento, é um processo em curso, temos um claro apontamento:

39

pública dada, em contrapartida à um local periférico – periurbano – que não possui o mesmo acesso à infraestrutura e possui uma localidade diferente, sendo essa uma mercadoria irreprodutível, um terreno na Av. Paulista, região central e nobre da cidade de São Paulo, jamais se igualará a um terreno na periferia de São Mateus, também cidade de São Paulo, e vice versa, mesmo que em algum momento histórico, esse terreno em São Mateus possua acesso a mesma infraestrutura pública (e privada) do terreno da Av. Paulista. A renda da terra jamais será igual.

<sup>5</sup>-De maneira breve, podemos explicar a noção de ponto de não retorno da seguinte forma: são condições ambientais que, uma vez alcançadas, não são capazes de retornarem ao que eram anteriormente, desencadeando uma série de transformações conectadas que retroalimentam tais mudanças. Exemplo: a partir de um determinado patamar de desmatamento, a floresta Amazônica tenderá há um processo de savanização irreversível. Ver: NOBRE, Donato Eduardo. O futuro climático da Amazônia: relatório de avaliação científica. Articulación Regional Amazônica. 2016.

40

Estamos, (...), acelerando numa trajetória de colapso socioambiental, como mostram de modo inequívoco o relatório especial do IPCC SR1.5, de outubro de 2018, e o 1º Relatório de Avaliação sobre o estado da biodiversidade global, lançado pelo IPBES em maio de 2019, além da enxurrada de estudos e projeções científicas, (...), [permite apontar que] o motor fundamental desse processo não é a humanidade em geral, mas a civilização termo fóssil intrinsecamente expansiva e destrutiva dos alicerces da vida do planeta a que damos o nome de capitalismo global. (p.1).

Sendo assim, para o autor, valendo-se de uma gama importante e grande de estudos científicos não estamos, enquanto sociedade, seguindo para uma catástrofe socioambiental, mas estamos já dentro do processo por inúmeras razões, dentre elas a nossa passagem por diversos pontos de virada, ou de não retorno<sup>5</sup>, graças à grande capacidade destrutiva da humanidade. No ano de 2007 temos um importante marco para a história da humanidade: mais de 50% dos humanos daquele momento em diante se tornaram moradores de cidades, fato inédito e que por si só demonstra um enorme desafio de logística e gestão desse espaço. Vale pontuar que esse contingente populacional não possui acesso à serviços básicos de maneira igualitária. Para o ano de 2045 há a estimativa que 6 bilhões de pessoas sejam urbanas, de acordo com a World Urbanization Prospects, da ONU (Organização das Nações Unidas).

Uma preponderante forma de ocupação do território se dá através de manchas urbanas, denominadas megacidades (locais onde moram mais de 10 milhões de pessoas) (ONU, 2018). Em 1950, somente duas recebiam esse substantivo: Nova York e Tóquio. Em 2014 já eram 23, espera-se que em 2025 tenhamos ao total 37, e em 2040 serão 41. Vale pontuar que grande parte dessas novas megacidades são inseridas em nações do mundo 'subdesenvolvido', que são "sedentos por rivalizar com os padrões de consumo dos países industrializados" (MARQUES, 2018, p. 375)

Estima-se que, cerca de 70% da emissão dos Gases de Efeito Estufa (GEE's) estão atrelados a atividades desenvolvidas nas cidades (sejam àquelas que ocorrem diretamente nas cidades, como utilização de veículos automotores e construção civil, ou às aquelas que ocorrem fora dos perímetros urbanos, como a expansão agrícola), segundo dados do Banco Mundial. (WORLD BANK, 2010)

Esses dados iniciais nos apontam diversos desafios para serem enfrentados na forma de ocupação do espaço das cidades, pensando em questões socioambientais como acesso à alimentação, uso da água, qualidade do ar, moradia e emprego. Vale pontuar também, que muitos dos impactos gerados no meio urbano têm a capacidade de espraiamento, não ficando contidos somente às fronteiras das cidades (ONU, 2014).

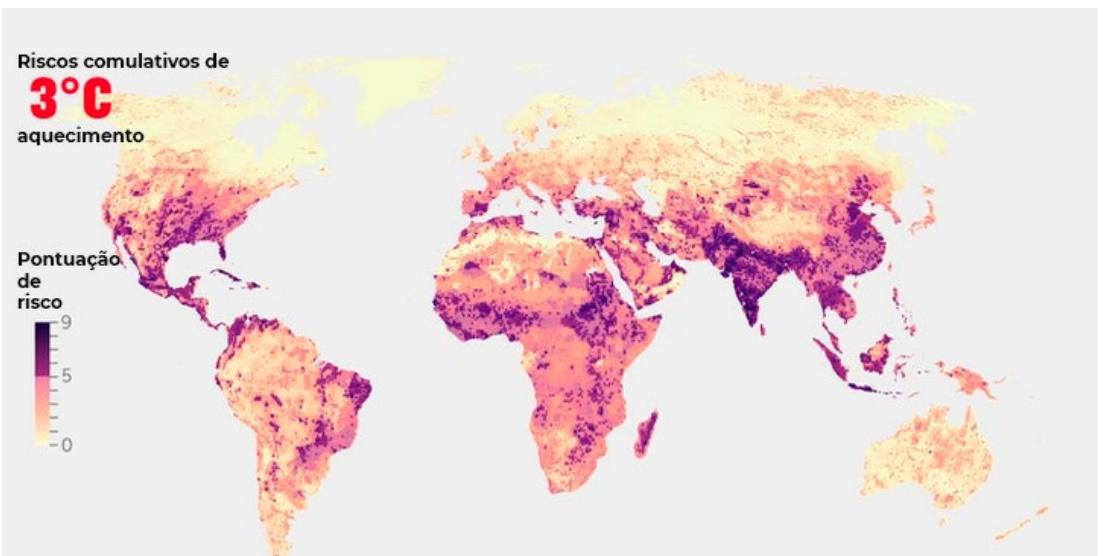
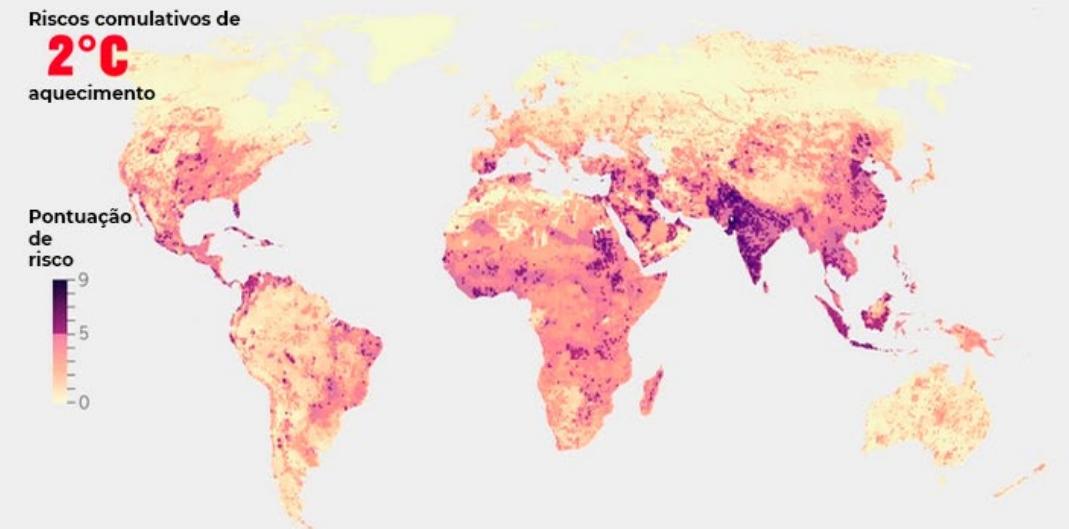
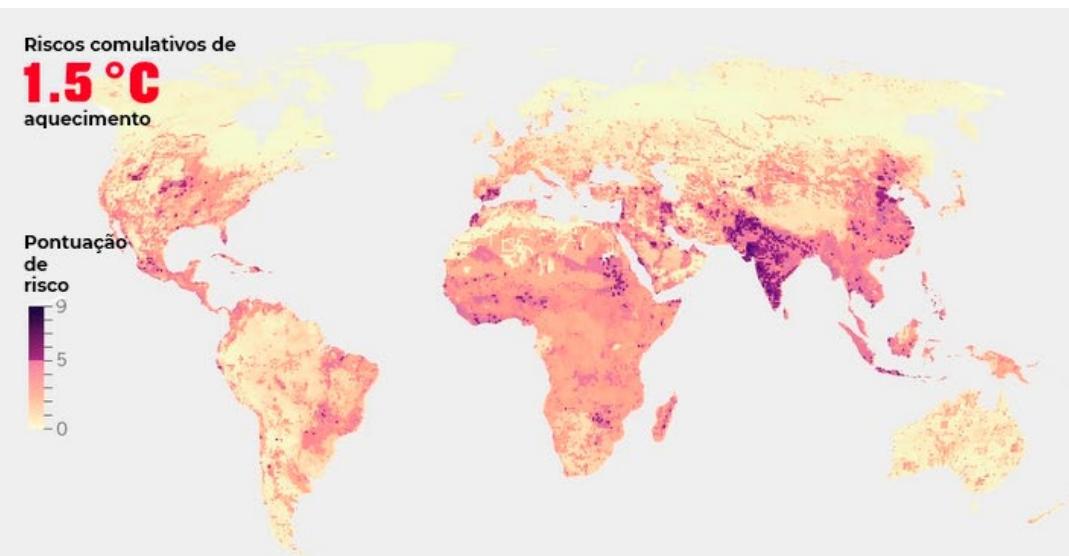
Ainda segundo Luiz Marques, a noção construída pelo sistema capitalista de que quanto maior a produção de bens, energia, insumos e produtos, maior será a nossa segurança enquanto espécie para enfrentamento das nossas próprias limitações é ilusória por conta do esgotamento dos recursos naturais envolvidos.

Portanto, confrontar essa noção já enraizada culturalmente, se mostra um grande desafio para essa cidade, uma vez que o cenário de escassez de recursos se torna cada vez mais uma realidade cotidiana. Por outro lado, instituições de alcance global, como o Banco Mundial, apontam caminhos que talvez não sejam os que visem essas mudanças produtivas, logo, "tais entendimentos dialogam com a proposta da economia verde, o que não leva necessariamente a uma reflexão sobre as práticas produtivas e a sua alteração" (GIATTI, et al., 2016, p. 44)<sup>6</sup>.

Adentrando em temática pertinente quando falamos de assuntos urbanos em cenários de mudanças climáticas, as ondas de calor são um fenômeno que podem matar pela própria questão térmica, mas também dificultam a dispersão de poluentes urbanos, o que ocasiona doenças respiratórias. Com elevação de 1.5, 2, e 3°C temos:

41

6-Para aprofundamento na temática, ver: CHECHIN, Andrei. A natureza como limite da economia: a contribuição de Nicholas Georgescu-Regen. Editora SENAC/EDUSP. São Paulo. 2010.



Mapa 1 - Pessoas afetadas por cenários de aquecimento. Baseado em IPCC/Byers et. al. 2018. Fonte: TOLLEFSON, Jeff. *The hard truths of climate change - by numbers*. Nature. 2019.

De acordo com o gráfico apresentado, observamos que o risco associado às ondas de calor é extremamente grave e atinge um grande número de seres humanos. Vale notar também, que o maior número de pessoas atingidas se concentra nas maiores aglomerações humanas, mas o que talvez não fique tão implícito é que essa população é basicamente moradora de cidades, especialmente as megacidades. Conforme apresentado anteriormente, megacidades apresentam uma parcela significativa de pessoas em condições de pobreza e dificuldades materiais e precárias habitações, justificando em parte os números de riscos em decorrência de cenários de mudanças climáticas.

Normalmente, quanto maior o déficit em infraestrutura e prestação de serviços, maiores serão os diferenciais na exposição à maioria dos impactos das mudanças climáticas entre grupos de renda (ONU, 2014, p. 565)

O debate sobre mudanças climáticas e cidades se torna mais proeminente quando temos a partir do 5º Painel do IPCC (2014), o aprofundamento da relação entre mudanças climáticas e dinâmicas urbanas, como um importante causador e também

como um considerável locus de impactos. Todavia, uma vez que as cidades passam a concentrar uma grande capacidade econômica e populacional, passam a ser locais que, além de apresentarem maior risco, apresentam também maior potencial adaptativo e de mitigação aos impactos climáticos.

Diversos são os outros pontos nos quais as mudanças ambientais, já em curso, vão impactar diretamente na vida urbana. Em São Paulo e em outras cidades da Região Metropolitana ocorreu uma crise hídrica entre 2013-2015, reduzindo a oferta de água e aumentando seus custos operacionais para o oferecimento do serviço em ondas de calor. Outra mudança que podemos apontar está relacionada à elevação do nível dos oceanos, que irá impactar negativamente grandes cidades costeiras pelo mundo (PBMC, 2016).

Em relação à produção de alimentos, vemos que “adaptar a cadeia alimentar urbana representa um grande desafio e necessita de mudanças radicais” (IPCC, 2014, p. 568). Mudanças climáticas aumentam a ocorrência de eventos extremos tais como secas ou chuvas, impactando diretamente a produção alimentar, o que acaba por tornar-se um elemento chave na política de preços, repercutindo de forma mais violenta nas populações com menor poder aquisitivo (IPCC, 2019, p. 142).

De acordo com dados da FAO (2012), mantendo os atuais (e previstos) padrões de consumo, produção, possíveis melhorias de produtividade e o atual quadro de desperdício alimentar, necessitamos de um aumento de 60% no volume produzido atualmente para alimentar adequadamente toda a população humana em 2050. Conceder esse aumento de área produtiva para que se consiga atingir esse crescimento com a expansão territorial das cidades, de uma forma ambientalmente sustentável será um imenso desafio. Além do desafio espacial e produtivo, temos também o desafio financeiro, tendo em vista o aumento do preço dos alimentos, conforme podemos averiguar no gráfico a seguir.

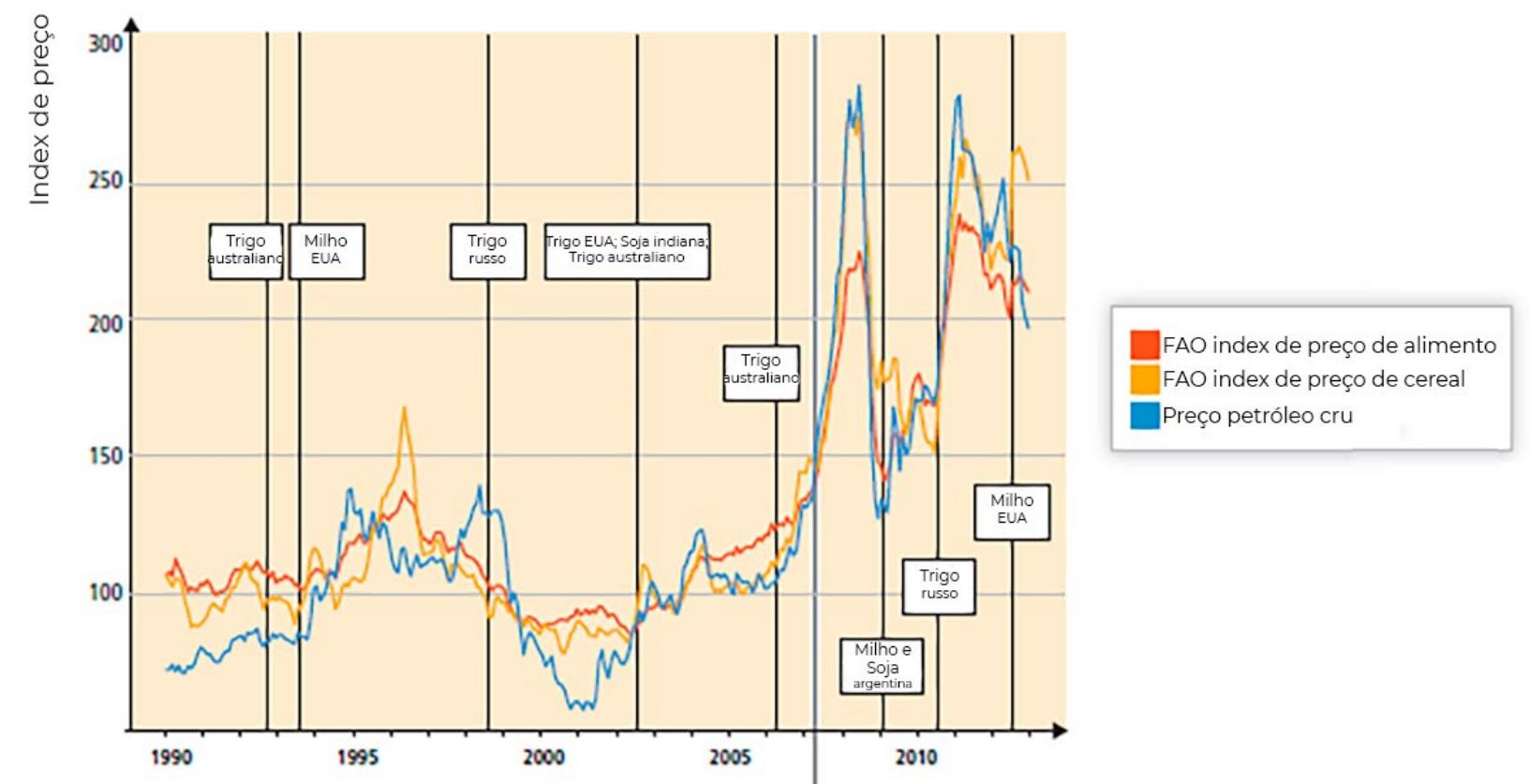


Gráfico 1 - *Index de preços*. Fonte: IPCC, 2007.

Uma metodologia de grande interesse para adaptação às mudanças climáticas é a Adaptação baseada em Ecossistemas (EbA), combinada com metodologias de Adaptação baseadas em Comunidades (CBA) (IPCC, 2019), onde se utiliza infraestruturas verdes e soluções locais (usualmente de populações milenares – indígenas, ribeirinhas), mimetizando dinâmicas naturais e suas complexidades, a exemplo de sistemas agroflorestais que combinam produção de alimentos com produção de florestas, respeitando a existência de uma variedade maior de plantas em um mesmo espaço, como encontrado naturalmente. Dessa forma, combinamos abordagens de interesse ambiental (e.g. restauração de nascentes, manutenção de temperaturas amenas, maior umidade, conservação de espécies nativas e maior retenção de carbono) em conjunto com interesses econômicos e de trabalho (IPCC, 2019, pág.485).

Finalmente, vale comentar que há uma clara necessidade de se redesenhar as dietas humanas em termos globais. Dietas baseadas em produtos de origem animal (carnes, ovos, leites)

possuem maior impacto ambiental, seja na produção de CO<sub>2</sub>, seja na produção de metano, como se pode verificar no gráfico adiante. Dietas baseadas em produtos de origem vegetal tem melhor pegada ecológica<sup>7</sup> e melhores índices de saúde pública (IPCC, 2019), além de terem maior relação com os direitos dos animais<sup>8</sup>.

7-A grosso modo, pegada ecológica é a metodologia de avaliação da pressão humana sobre recursos ambientais. Quanto maior a pegada, maior o gasto de matéria prima e/ou maior produção de gases de efeito estufa. Ver: [https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/especiais/pegada\\_ecologica/o\\_que\\_e\\_pegada\\_ecologica/](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/o_que_e_pegada_ecologica/)

8-Para maior aprofundamento, ver: SINGER, Peter. Libertação Animal. Martins Fontes. São Paulo. 2010. E também: REGAN, Tom. Jaulas Vazias. Lugano Editora. Rio de Janeiro. 2006.

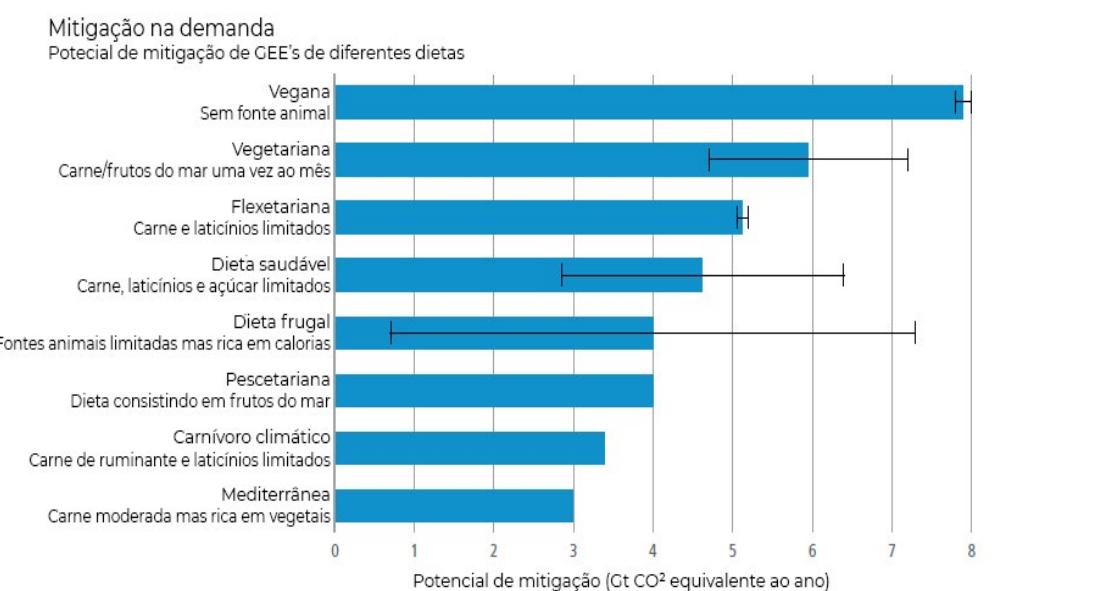


Gráfico 2 - Capacidade de redução de Gases de Efeito Estufa em diferentes dietas. Fonte: IPPC, 2019.

## 1.2 Cenário e desafio na RMSP – Águas

Em relação aos principais desafios que a RMSP enfrenta no tocante às mudanças climáticas, alguns são especialmente graves e urgentes. A questão hidrológica se encontra em um nível extremamente grave, representando reais riscos para o abastecimento da maior metrópole do país. Atividades fundamentais como o abastecimento domiciliar, da agricultura e das indústrias estão no limite (PLANO DE AÇÃO DA MACROMETRÓPOLE, 2015). A Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRH) – Alto Tietê tem como demanda o dobro da sua capacidade de água superficial, ou seja, para complementar o abastecimento de água, faz-se necessário usar de transposições de outras UGRH, com destaque para o sistema Cantareira que compõe a UGRH Piracicaba/Capivari/Jundiaí, que por sua vez também se encontra em uma situação extremamente preocupante, com uma demanda de 90% de sua capacidade (PLANO DE AÇÃO DA MACROMETRÓPOLE, 2015). Em 2008 temos a criação do

Plano Diretor de Aproveitamento dos Recursos Hídricos para a Macrometrópole, que visa aumentar o planejamento desse recurso em escala macrometropolitana. (SECRETARIA DA CASA CIVIL, 2015, p.18).

Entretanto, no ano de 2014 tivemos uma seca sem precedentes na Região Metropolitana de São Paulo, com destaque para a cidade polo, onde bairros (notadamente os mais periféricos), passaram dias sem água, incentivando campanhas de economia e melhor gestão da água para uso doméstico. Apesar das inúmeras causas para o fato relatado (MARENKO, ALVES, 2016), especialistas apontam que desde a década de 1990, o volume de chuvas em áreas de abastecimento tem se reduzido gradativamente, sendo justificada pelo desmatamento (NOBRE, 2016). A resiliência da água (TRIMBLE, MAZZEO, 2019) então parece se tornar extremamente necessária.

Em relação ao oferecimento de água, 28 dos 39 municípios possuem indicadores acima de 90% em relação a porcentagem de população atendida pelo abastecimento público, no entanto, alguns possuem valores abaixo de 50%, como São Lourenço da Serra e Juquitiba, com 46,4% e 43,19%, respectivamente. Já em relação ao tratamento de efluentes, os indicadores acabam por ser piores: seguindo o Índice de Coleta e Tratamento de Esgoto (ICTEM), variando o índice de 0 (pior) até 10 (melhor), a cidade de São Caetano obteve o número 9,87, enquanto quase 80% dos municípios da RMSP obteve como índice um número menor que 5 (ICTEM, 2017). Vale pontuar que esses números possuem clara relação com indicadores de renda, onde locais de maior renda possuem melhores serviços de saneamento básico, enquanto os de menor renda possuem os piores indicadores. Outro ponto que deve ser comentado, e que fica evidente de acordo com a discrepância desses dados de abastecimento e coleta de água e esgoto, é que em muitos casos não há separação adequada dos circuitos de água e esgoto (especialmente em situações de maior vulnerabilidade social), o que favorece a disseminação de doenças, como diarreias (FEWTRELL et. al. 2005).

Essas condicionantes ligadas ao manejo das águas expõem de maneira dramática a situação de desigualdade social, que permeia a RMSP como um todo, o que fica espacialmente evidente nos mapas do Índice Paulista de Desenvolvimento Social. A partir de cenários de mudanças climáticas, essa situação tende a se tensionar de maneira a colocar um número maior da população em situações drásticas. Poderemos caminhar para menores índices de

chuvas e maiores temperaturas, exigindo cada vez mais do sistema de abastecimento. Por fim, vale lembrar que cerca de 30% e 50% das águas na RMSP vão para os usos agricultáveis e industriais, respectivamente, o que coloca a questão do aproveitamento das águas como tema transversal para toda a sociedade.

As respostas que a sociedade pretende dar ao problema da mudança climática e os desafios que são (e serão) ocasionados em virtude disso, perpassam o nosso entendimento enquanto seres políticos, portanto, a resposta ao desafio passa explicitamente por política e por democracia, além claro, da mudança comportamental individual, uma mudança sistemática. No entanto, focalizaremos aspectos políticos:

As respostas às mudanças climáticas por entes governamentais são perpassadas por vários desafios, dentre os quais poderíamos citar: a) necessidade de uma agenda política de longo prazo versus os ciclos político-eleitorais de curto prazo que favorecem políticas imediatistas e em detrimento de políticas duradouras, em geral de custos econômicos elevados, mas que trazem benefícios no longo prazo; b) necessidade de coordenação entre os diferentes níveis governamentais (local, metropolitano, estadual, nacional, internacional) frente as dimensões difusas das fontes de emissões e dos impactos decorrentes das mudanças climáticas; c) importância da proatividade de governos para desenvolver políticas de mitigação de emissões de GEE, e, principalmente, para a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas atuando de maneira preventiva versus o recuo do estado na intervenção econômica de larga escala, a fragmentação política em setores distintos, as dificuldades de estabelecer respostas políticas diante de incertezas (GIDDENS, 2010; MEADOWCROFT, 2009) (BACK, 2016, p.21 e 22)

Tal excerto demonstra a importância do papel político para o enfrentamento das mudanças climáticas e do desafio a ser enfrentado. A articulação política para o combate/atenção das mudanças climáticas também deve ser observada com atenção na relação dos diversos âmbitos dos governos, especialmente os locais, uma vez que estão em maior contato com a população, podendo construir políticas públicas de maneira mais experimental, ainda que em menor escala, mas que podem ser ampliadas caso se mostrem exitosas.

No entanto, há de se ter maior atenção para cooptação de discursos ambientais pelos governos sem que haja mudança efetiva de sua lógica, conforme aponta Purcell (2009, apud FREY, Klaus; Gutberlet, 2019, p. 28).

### 1.3 Planejamento urbano, planejamento metropolitano e o clima

Em Mendes (2020), o autor pontua que a escala metropolitana é uma grande representação da urbanização contemporânea e sua gestão passa a ser fundamental para o tratamento das questões climáticas, uma vez que milhões de pessoas dependem do seu pleno funcionamento e esse mesmo funcionamento tem impacto direto sobre áreas de moradia, emprego, lazer e produção das mesmas milhares de pessoas que as habitam, e até mesmo impactam escalas maiores, a exemplo do papel econômico que metrópoles possuem para um estado e/ou país. Sendo assim, reforçamos “que as estratégias de adaptação [e combate] [às mudanças climáticas] estão atreladas de modo intrínseco ao planejamento em geral, particularmente o planejamento urbano”. (BACK, 2016, p.28)

A gestão do uso do solo e das ocupações urbanas passam a ter um papel fundamental para o controle de diversos aspectos que permeiam assuntos de sustentabilidade e de urbanismo. O controle do uso do solo pode ditar a impermeabilização do mesmo, que impacta diretamente na quantidade e na forma que a água é absorvida, o que pode acarretar em alagamentos e fenômenos correlatos, como o arraste de construções e pessoas, infelizmente mais comum em locais mais periféricos das cidades. No entanto, regiões mais ricas das cidades, usualmente as centrais, também se utilizam de padrões que degradam o ambiente e produzem riscos, como ocupações de vales e canalização de rios para implementação de grandes avenidas, que não raramente alagam em períodos chuvosos.

Ilhas de calor, conforme apresentado anteriormente, constituem outro grande risco à vida que a gestão do território pode de alguma forma controlar e remediar, fazendo uso de diversos mecanismos como a arborização urbana e o oferecimento de praças e parques públicos. Relativos aos chamados “desastres anunciados”,

" a forma desordenada como as cidades cresceram nos últimos 50 anos é a principal causa de tragédias" (JACOBI, SULAIMAN, 2016, p. 134).

A partir do momento que tomamos contato com o atual cenário climático que estamos, além da estratégia de atenuação dos diversos fatores que o aceleram, devemos pensar também em adaptabilidade, já que parte das mudanças já são irreversíveis. Esse pensamento deve levar em conta com maior atenção àqueles que em virtude das condições econômicas sofrem os impactos de maneira mais violenta. Adalberto (2016) comenta que "parte da literatura aponta que o aprimoramento da capacidade de adaptação às mudanças climáticas está relacionado ao desenvolvimento social e econômico". (BACK, 2016, p. 24). Diversas áreas do planejamento urbano são demandadas: moradia, recursos hídricos, saneamento básico, segurança alimentar, dentre outros (BACK, 2016)

#### 1.4 Conclusões

Sendo assim, podemos concluir, assumindo que a forma como as cidades foram construídas e se constituem hoje e, de acordo com as previsões futuras, as abordagens de pensamento e gestão dos inúmeros desafios em virtude das mudanças climáticas terá de ser transdisciplinar, com inúmeras visões sobre o mesmo problema. Essas abordagens serão de enorme valia, quando levadas em consideração aspectos socioeconômicos e ambientais em conjunto, uma vez que os problemas não se limitam mais a um único campo de estudo.

Entretanto, esse desafio tem que passar por reflexões profundas sobre o nosso sistema produtivo e econômico, uma vez que a inclusão da parcela mais pobre da população no circuito de consumo de bens não representaria grandes avanços, já que o uso de recursos planetários de forma irresponsável se faz principalmente pelas nações mais ricas economicamente, que também exercem pressões culturais e de modo de vida em diversas culturas, com destaque para o padrão norte americano de consumo.

Além dos desafios econômicos, a nossa relação política também deve passar por uma profunda radicalização democrática. A partir do aumento da complexidade espacial e de gestão dos recursos, do aumento da escala de pessoas envolvidas e impactadas

pelas cidades, o aumento da participação popular e das formas institucionais em que a agenda ambiental (e temas correlatos) pode se fazer presente.



## Cap.2

---

Governança Metropolitana  
Parte I

---

## 2.1 Governança institucional entre cidades: desenvolvimento, desafios e dificuldades

A nova Constituição de 1988 (C.F.88) trouxe diversas alterações em relação à gestão do território. Inicialmente, uma grande mudança foi a retirada do poder da União de criar as Regiões Metropolitanas, passando para o poder estadual:

Artigo 25, § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988).

Ainda no texto da Carta, sobre aspectos de governança podemos destacar:

Artigo 241: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (ibidem)

Sobre esse aspecto, notamos que o estabelecimento das Regiões Metropolitanas passa a ser, de alguma forma, mais um dos muitos interesses políticos envolvidos nas relações entre estados e União, onde podemos retomar importante contribuição de Vilaça (2016):

Assim, dificultou-se a mensuração de um dos mais importantes processos sociais contemporâneos - o da urbanização, em geral, e o da metropolização, em particular -, uma vez que passou a depender de critérios - ou da falta de critérios - díspares de diferentes estados. Confundiu-se o problema técnico (...) com o político. (p.50)

Além desse ponto, podemos destacar com grande importância, o fato dos próprios municípios serem responsáveis pelo seu ordenamento, através das Leis Orgânicas Municipais, (art. 29 da Constituição Federal de 1988) diferentemente do período anterior,

cuja responsabilidade pelo ordenamento municipal era do poder estadual, o que de certo modo aproximou as demandas locais ao escopo do planejamento e gestão territorial.

No entanto, observa-se que houve um esvaziamento das funções metropolitanas na nova Constituição, que não especificou com detalhes formas de gestão metropolitana, e com a municipalização de parte do orçamento que antes era exclusividade dos estados, a desarticulação foi ainda maior. Outra justificativa para parte desse esvaziamento foi o 'ranço' centralizador que o período ditatorial anterior causara nos administradores públicos. Outros pontos que podemos acrescentar às justificativas, são de caráter conceitual. Como coloca Garson (op. cit., p.35), fazendo uso de OATES (1972) e sua teoria da descentralização. Havendo economias de escala, ou seja, diferenças para a provisão de um bem oriundas de diferentes escalas de governo, somadas às externalidades (a exemplo, poluição não tratada em uma localidade afetando outra que não a de origem), países extremamente desiguais como o Brasil poderiam melhorar suas condições tendo uma estrutura mais descentralizada.

O primeiro dos mecanismos que merece maiores aprofundamentos e comentários, é o Estatuto das Cidades, promulgado em 2001, visava regulamentar dois artigos da C.F. 88, o artigo 182 e 183

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural" (BRASIL, 1988)

Em relação à governança, temos a maior inclusão dos cidadãos perante os órgãos decisórios. Essa participação popular se daria não somente na votação dos Planos Diretores, mas na sua concepção, implementação e fiscalização. Para tal, faz-se uso de audiências públicas, plebiscitos, referendos e orçamentos participativos, conforme colocado nos Arts. 2, 4, 40 e 45 do Estatuto

• Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

- Gestão orçamentária participativa;
- Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.
- A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

Em termos de gestão de um espaço metropolitano, a inclusão da participação popular em processos decisórios e de concepção do planejamento, sem dúvida, permite colaborar com a melhor governança do território. Em conjunto com outras normativas que serão apresentadas, os avanços alcançados por meio do Estatuto são de extrema importância.

Prosseguindo no aprofundamento do que coloca o texto da lei, temos como importantes diretrizes sob ótica do melhor desenvolvimento urbano e da qualidade ambiental do território: o planejamento do desenvolvimento das cidades, da proteção do meio ambiente e do planejamento das regiões metropolitanas. Temos nos Arts. 2, 4, 34 e 41:

• Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

• Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

• Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o

meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

- Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas;
- **O plano diretor é obrigatório para cidades: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.**

Um dos principais avanços conquistados é que a normativa:

Traz para a discussão do desenvolvimento urbano instrumentos de natureza ambiental que se coadunam com os princípios de ordenamento constitucional brasileiro para a formação de um complexo associado e coeso de normas urbanas e ambientais em nível municipal" (BITTENCOURT, 2009, p. 97).

Entretanto, esse instrumento não é isento de críticas, como apontados por Costa e Favarão (2016):

- Falta de regulamentação de instrumentos nos respectivos planos diretores, quanto à autoaplicabilidade e efetividade de tais instrumentos, especialmente nas Zonas Especiais de Interesse Social.
- Instrumentos demarcados de maneira imprecisa no território, especialmente em mapas que buscam guiar a atuação territorial.
- Falta de articulação de políticas e as respectivas fontes de verbas para aplicabilidade das mesmas.
- No âmbito das políticas ambientais, há pouca articulação com o ordenamento territorial e de políticas públicas, além do apontamento da pouca exigência para licenças ambientais de empreendimentos com alto impacto ambiental.
- Aponta-se também pouca articulação horizontal entre municípios, havendo predominância da articulação vertical, ou seja, entre municípios e o governo estadual e governo federal, dificultando a atuação perante desafios metropolitanos. (COSTA, FAVARÃO, 2016)

Vale pontuar, que essas dificuldades são exacerbadas em municípios menores, uma vez que sua condição financeira e técnica normalmente é reduzida. Sobre aspectos econômicos, podemos

apontar como um fator que dificulta a articulação metropolitana o fato da política fiscal ser extremamente rígida e em virtude da crise dos anos 90, ter colocado o estado brasileiro em constante contenção de gastos públicos, apesar do boom das commodities nos primórdios dos anos 2000 (GARSON, op. cit.) até as crises de 2008 e 2011.

Nesse período, o caldo político ideológico global foi responsável por pautar que “além da transferência de recursos e responsabilidades, reformas políticas e eleitorais passaram a responsabilizar mais amplamente governadores e prefeitos perante a sociedade” (ibidem, p. 59) Além disso, vemos aumentar a chamada guerra fiscal, onde localidades buscam atrair empresas oferecendo abatimentos de impostos e/ou incentivos de diversas naturezas, ocasionando uma espécie de leilão territorial, onde ganha quem oferece mais vantagens econômicas às custas da arrecadação de impostos, ocasionando um círculo vicioso.

Já no ano de 2003, temos a criação do Ministério das Cidades, que buscou responder a um “vazio institucional” (MARICATO, 2006, p. 214) provocado pela falta de políticas públicas específicas para cidades e de uma instituição pública a nível Federal que fosse capaz de articulá-las. De imediato, a estrutura do Ministério buscou criar um espaço de amplo debate sobre o desenvolvimento de diversas políticas que rebatiam na forma que se planejava e se construía cidades. Um marco foi a realização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNUD) e para tal, foi programada a Conferência Nacional das Cidades, sendo a primeira em 2003 e a segunda em 2005. Para realização da Conferência Nacional, diversos encontros de menor porte, de caráter local foram realizados, elegendo 2800 delegados de diversas ocupações e camadas sociais para compor o evento nacional (ibidem). Ao longo dos anos, o ministério foi palco de diversas disputas, tendo sido fundido com o Ministério da Integração Nacional para a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional, em 1º de janeiro de 2019 no governo de Jair Bolsonaro.

Outro importante mecanismo que visa auxiliar na gestão urbana das cidades, por meio de melhores mecanismos de governança, é a Lei dos Consórcios Públicos. Promulgada em 2005, buscou criar um arcabouço legal para uma prática que já vinha sendo realizada em algumas cidades do Brasil. Seu caráter, como nos aponta Strelec e Fonseca (2011), buscou ser de uma “inovação institucional capaz de se contrapor propositivamente à competição

predatória do federalismo brasileiro (...), [a] chamada “guerra fiscal” (STRELEC, FONSECA, 2011, p. 126). Vale mencionar que a lei também possui impacto em outros entes federativos e na esfera privada.

Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências (BRASIL, 2005).

De acordo com Strelec e Fonseca (2011, op. cit.), as principais dificuldades enfrentadas pelos consórcios nacionais eram:

Dificuldades para obtenção de recursos externos, impossibilidade na prestação de serviços de competência exclusiva do poder público, ausência de orientação jurídica que regulamentasse a obrigatoriedade no cumprimento das obrigações financeiras assumidas pelos municípios e, sobretudo – resultado dessas questões –, dificuldades para exercer atividades de médio e longo prazo, baseadas no planejamento das ações, uma vez que os municípios poderiam deixar de participar do consórcio sem cumprir com as responsabilidades assumidas. (p. 128).

Vale pontuar que a realização de consórcios entre municípios data de bem antes da promulgação da Lei, mesmo antes da Constituição de 1988. Os primeiros consórcios foram estabelecidos no início da década de 60, a exemplo do Consórcio para o Desenvolvimento Social da Região de Bauru. No entanto, tais consórcios só podiam ser realizados dentro do mesmo nível de governo (e.g. local-local, estadual-estadual) e não havia o estabelecimento de uma forma de contrato que delimitasse um começo e um fim para o consórcio, possibilitando, portanto, que ele fosse encerrado em qualquer momento (DELL'OMO, op. cit., p. 34 e p.61).

O Consórcio do ABC foi importante para a promulgação da Lei dos Consórcios. Com a Carta do ABC, sete prefeitos das cidades que compunham o chamado ABC, pressionaram o governo federal para aprovação da lei. Dentre os avanços que podemos citar, estão a criação de diversas cláusulas para o funcionamento efetivo do consórcio (objetivos, prazos, financiamentos, figuras jurídicas, etc), que buscavam dar maior segurança tanto para as cidades, quanto para as possíveis empresas que viriam a compor o consórcio. Entretanto, há de se fazer uma ressalva, como colocam os autores citados, já que nem todos os consórcios passaram a se enquadrar

dentro da lei, o que acabou por criar uma divisão entre eles, os que estão abraçados por uma lei específica, legalizados, ou os que agora estão fora do arcabouço da lei, de certa forma, ilegais.

Ainda assim, temos uma importante quantidade de municípios brasileiros que realizam consórcios de alguma forma (3854 municípios), de acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – (Munic.) /IBGE 2019, havendo 3665 consórcios entre municípios, dos 4226 totais, com destaque para a saúde), manejo de resíduos sólidos e meio ambiente (2923, 1171 e 935 consórcios intermunicipais, respectivamente). Como coloca DELL'OMO:

Uma hipótese para este resultado ampara-se justamente no incentivo contido nas respectivas políticas nacionais regulamentadas. Na lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei nº 11.445/2007 - art. 8º Inciso II e 13º), na política nacional de resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010 - art. 8º, Inciso XVIII), e na lei que regulamenta a saúde (Lei nº 8.080/1990 - art.10 § 1º e art.17, inciso VII), os consórcios estão previstos como instrumentos possíveis para oferta dos mencionados serviços. (ibidem, p.73).

[9-Lei número 13.089 de 12 de janeiro de 2015.](#)

Em 2015, temos a promulgação do Estatuto das Metrópoles<sup>9</sup>. Para a literatura, o Estatuto “pode ser considerado uma tentativa de minimizar os problemas da gestão dos territórios metropolitanos no Brasil (...) [uma vez que] encontra RMs bastante fragilizadas institucionalmente e uma gestão urbano-metropolitana fragmentada” (COSTA, 2016, p.189). Por sua vez, a redação da lei buscava “estabelece(r) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas” (art. 1) e com isso a obrigatoriedade de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) ao longo de 2015 e 2016, que deve conter, de acordo com seu artigo 12:

- Diretrizes para as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- Macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- Diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- Diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

- Delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

Temos também como providências, destacados em Santos (2018, p. 460):

- Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (CF/1988, art. 21, inciso XX);
- Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF/1988, art. 23, inciso IX – competência comum da União, do Distrito Federal (DF), dos estados e dos municípios);
- Legislar sobre direito urbanístico (CF/1988, art. 24, inciso I – competência legislativa concorrente da União, do DF, dos estados e dos municípios);
- Fixar diretrizes gerais sobre a política de desenvolvimento urbano (CF/1988, art. 182, caput).

Complementando, podemos trazer como 4 objetivos (ibidem):

- Diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de FPICs em AUs e RMs instituídas pelos estados;
- Normas gerais para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI);
- Normas gerais para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa;
- Critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Uma importante contribuição do Estatuto seria a criação de um fundo público para concretização de projetos que levem em consideração a escala metropolitana, fundo que estava presente no texto da lei aprovada mas que foi vetado pelo poder executivo à época.

Além disso, o Estatuto previa que todos os municípios integrantes de alguma Região Metropolitana compatibilizassem seus Planos Diretores de modo a confluir com o que era determinado pelo PDUI correspondente. Dessa forma, vemos uma tentativa para que o planejamento urbano das cidades que

compõem uma Região Metropolitana tenha um direcionamento de modo a constituir políticas públicas que de certa forma caminhem para uma solução em conjunto. Um agente fundamental para a articulação e construção dessa forma de planejamento e gestão das cidades era a EMPLASA que:

Atua há mais de quarenta anos no planejamento territorial da região e está coordenando o processo de elaboração do PDUI de São Paulo. O grande desafio da elaboração do PDUI é garantir a implementação dos princípios e diretrizes gerais do Estatuto da Metrópole de maneira interfederativa – incluindo a gestão compartilhada entre governo do estado de São Paulo e os 39 municípios que integram a RM – e em diálogo com a sociedade civil (IPEA, 2017, p.22).

Um importante ponto é levantado sobre a relação entre o Estatuto da Metrópole e a Constituição Federal de 1988, mais especificamente entre os Planos Diretores e os PDUI's, uma vez que a própria Constituição estabelece que os municípios são os responsáveis pela política urbana e gestão do território. No entanto, o Estatuto acaba por determinar que os próprios Planos sejam realizados (ou revisados) de acordo com o que os PDUI's estabelecem, o que pode ser interpretado como uma quebra de hierarquias, sendo assim “não é óbvia, (...) a possibilidade constitucional de se estabelecer pela via legislativa a hierarquia entre planos metropolitanos e planos diretores” (IPEA, 2017, p. 25).

Podemos assim dizer, que o Estatuto das Metrópoles atua em conjunto com o Estatuto das Cidades, guardando as respectivas escalas e competências. Entre diversas contribuições da redação do Estatuto das Metrópoles, segundo Santos (2018) uma delas é a de trazer mais clareza aos assuntos tratados pela Constituição Federal de 1988 e de aumentar o arcabouço jurídico do que seria uma Metrópole enquanto institucionalização, uma vez que o fenômeno de maneira espacial ocorre antes mesmo de sua institucionalização.

Adentrando um pouco mais nas FPICs, temos no tocante às questões que afetam mais de um município e que não podem ser solucionadas pela ação de somente um deles, uma maior necessidade de articulação de mais agentes para enfrentamento da questão, o que de certo modo funciona como o “objetivo fundamental” (HOSHINO, MOURA, 2019) para existências das RM's.

<sup>10</sup>-Ver: <https://www.seesp.org.br/site/index.php/comunicacao/noticias/item/18447-fim-da-emplasa-e-o-risco-de-abandono-planejamento>, acessado em 23/09/2020;

Essa noção já estava presente desde a Constituição Federal de 1967, redigido como “serviços de interesse comum”. São elencadas como FPICs:

- Planejamento e uso do solo;
- Transporte e sistema viário regional;
- Habitação;
- Saneamento ambiental
- Meio ambiente;
- Desenvolvimento econômico;
- Atendimento social; e
- Esporte e lazer.

Outro ponto que merece destaque, é a Lei 13.683/2018 que prorrogou a data limite de elaboração dos PDUIs para o ano de 2021 (inicialmente sua data era 2019), além de retirar a improbidade administrativa aos governantes que descumprisem o prazo estipulado, retirando também a obrigatoriedade das audiências públicas para o processo de construção dos Planos, o que claramente esvaziou o potencial do instrumento. Finalmente, podemos colocar também como um empecilho a melhor governança das cidades, a não divulgação e compartilhamento de informações de autarquias estaduais (DELL'OMO, 2019).

Entretanto, cabe o importante questionamento de como se definir o que é de caráter local, portanto, resolvido pelo governo local, ou o que é uma questão mais ampla, havendo a necessidade de concatenação de dois ou mais entes federativos.

Por fim, no ano de 2019, infelizmente a EMPLASA passa por um processo de extinção, através da Lei nº 17.056/2019, representando o desmonte do pensamento estratégico e sistêmico para melhor entendimento e gestão de assuntos metropolitanos, conforme apontam diversos especialistas<sup>10</sup> sob justificativa de “enxugamento das contas públicas”, esquecendo-se (ou não desejando realizar da maneira correta), que investimentos em estudos e construção de serviços públicos, como saneamento básico e transporte de qualidade, trazem grandes retornos para a sociedade.

Ver: <https://jornal.usp.br/artigos/por-que-desmontar-a-estrutura-da-emplasa/>, acessado em 23/09/2020; Ver:<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/lei-que-extingue-emplasa-omite-destino-de-acervo-cartografico,70002897725>, acessado em 23/09/2020; Ver:<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/06/em-defesa-da-emplasa.shtml>, acessado em 23/09/2020

Uma vez apresentada a questão das mudanças climáticas e da necessidade do envolvimento de múltiplos atores para efetividade no enfrentamento dessa situação e de mecanismos institucionais que de alguma forma buscam alinhar políticas e políticos, podemos pensar que muito tem sido feito pelos governantes, conhecendo a gravidade da situação. No entanto, como nos coloca Carlos Nobre, as ações “quase sempre foram medidas de adaptação reativas e de baixa efetividade como, por exemplo, piscinões” (NOBRE, 2019, p. 8).

Em uma importante contribuição, Torres et. al. (2019a), traz alguns apontamentos de uma pesquisa envolvendo a Universidade de São Paulo através do Instituto de Energia e Ambiente (IEE-USP) e a Fundação Getúlio Vargas através do Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGV-CES). Nessa pesquisa, temos que não há falta de materiais científicos nem dados sobre as mudanças climáticas, mas que há uma carência em relação à formação e agentes públicos para lidar com tais dados e com o desafio que se coloca, o que vai além do mero cotidiano administrativo e político que os agentes estão habituados. Tal atuação exige uma formação complementar (para que se tenha de fato o entendimento amplo dos cenários climáticos e suas consequências e que resulte em projetos de maior efetividade) e que isso se reflita na construção de políticas públicas robustas de médio e longo prazo.

Outro ponto a se destacar é a ausência no âmbito estadual, em São Paulo, de legislações para tratar das mudanças climáticas, sejam nas formas de mitigar o problema, ou de adaptar-se, com exceção do Plano Estadual de Mudanças Climáticas<sup>11</sup>, com tímidos resultados. O que temos, são casos pontuais de algumas cidades que possuem leis, mas que acabam por não impactar de forma significativa a agenda pública e o cotidiano das cidades. As mudanças climáticas não respeitam limites territoriais cartográficos e não observamos de forma clara uma articulação entre as cidades para ações públicas em comum.

Schmidt et. al. colocam em evidência a importância do papel dos agentes públicos, uma vez que eles “desempenham um papel fulcral, como elos com os restantes municípios, permitindo a criação de uma rede de disseminação de boas práticas” (SCHMIDT et. al. 2019, p. 19). De fato, quando temos contato com a literatura internacional, tomamos conhecimento de articulações de cidades, contando inclusive com algumas cidades brasileiras, mas carecemos de articulações amplas no território nacional.

Outro ponto de relevância que pode dificultar a articulação entre as cidades integrantes das RMs no Brasil, é a sua grande variedade de tipologias, de portes e de desafios. Não há um consenso sobre características fundamentais que devem ser levadas em conta para a caracterização e posterior jurisdição de uma Região Metropolitana. No atual cenário brasileiro, temos 76 Regiões Metropolitanas, com 1308 municípios (5570 no total), sendo a maior parte delas na Paraíba (12), seguido por Santa Catarina (11) (IPEA, 2020).. No tocante aos aspectos demográficos, o gráfico a seguir é capaz de demonstrar a heterogeneidade das RMs pelo território. Apesar de sermos um país de escala continental, tal número por si só não nos coloca com uma gestão eficiente das questões metropolitanas nacionais, como nos aponta Melchiors e Campos (2016), “apesar do elevado número de unidades, muitas dessas não possuem políticas ou estratégias de planejamento e gestão integrada do território” (p. 183). Em 2010 um estudo do Observatório das Metrópoles identificou dentre as 38 RMs à época, somente 15 detinham características que de fato poderiam identificá-las como metropolitanas (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2010).

Pertencer a uma região metropolitana brasileira parece ser visto, por municípios de alguns estados, como integrar um grupo candidato natural a benefícios coletivos, sem que se tenha que arcar, proporcionalmente, com custos. Isto poderia explicar o crescimento do número de municípios integrantes de regiões metropolitanas, sem que se observe o surgimento de uma consciência metropolitana, que conduza a ações políticas de defesa dos interesses desse grupo (GARSON, 2009, p. 52).

<b>Faixa populacional</b>	<b>Nº de RMS</b>	<b>População 2016</b>	<b>(%)</b>	<b>Nº de municípios</b>
até 100 mil	4	232.092	0,21	20
de 101 mil até 500 mil	37	9.199.967	8,15	460
de 501 mil até 1 milhão	18	12.288.464	10,88	215
de 1.001 milhão até 2 milhões	9	13.312.790	11,79	140
de 2.001 milhões até 3 milhões	5	11.994.890	10,62	106
de 3.001 milhões até 4 milhões	5	19.480.128	16,46	91
de 4.001 milhões até 5 milhões	2	8.568.052	7,59	57
mais de 5 milhões	3	38.851.269	34,4	94
<b>total</b>	<b>83</b>	<b>112.927.652</b>	<b>100</b>	<b>1.183</b>

Tabela 1 - Perfil demográfico do universo metropolitano brasileiro. Fonte: IBGE, 2016b.

De acordo com o quadro anterior, fica evidente a maior quantidade de municípios com até 1 milhão de habitantes (695, representando quase 20% do total populacional). Em contrapartida, temos quase 35% da população vivendo em metrópoles. Isso evidencia que o cenário metropolitano brasileiro é bem diverso, levando em consideração somente dados demográficos, mas que facilmente podem ser transpostos para diversos desafios, tais como coleta de lixo, transporte público, oferecimento de saúde e educação.

## 2.2 Conclusões

Conforme apresentado, o percurso institucional brasileiro em relação a gestão espacial das Regiões Metropolitanas se coloca com importantes marcos. Com a Constituição de 1988, a responsabilidade de criação das mesmas passa a ser de responsabilidade estatal, o que acarreta diversas consequências, conforme apontado por pesquisadores, como o aumento significativo delas, o que, no entanto, não pode necessariamente corresponder com o fenômeno de metropolização, mas acaba por responder demandas políticas.

Ademais, visando qualificar o planejamento, foram colocados em prática diversos instrumentos. A exemplo, o Estatuto das Metrópoles e a Lei de Consórcios Públicos vieram a reboque do inchaço urbano. Com o Estatuto, Planos Diretores passaram a ter por obrigatoriedade que dentro das RMs fossem pensados em conjunto, respeitando diretrizes em comum. Com a Lei de

Consórcios Públicos, foram legalizados alguns arranjos que já existiam. De forma geral, buscaram a grosso modo colocar na agenda a governança metropolitana.

Por fim, a qualificação metropolitana no Estado de São Paulo acaba por ser uma incógnita para os próximos anos, uma vez que o principal órgão responsável por embasar planos e prover estudos, foi desmantelado. A extinção daEMPLASA, segundo especialistas pode representar uma série de retrocessos. Cabe aos pesquisadores maiores aprofundamentos sobre o impacto dessa decisão.



# Cap.3

---

Considerações sobre a Região  
Metropolitana de São Paulo

Parte I

---

### 3.1 O início do desenvolvimento metropolitano à sua consolidação

O começo da pequena Vila São Paulo de Piratininga, fundada em 1554 foi singelo, apesar de imediato demonstrar uma importante característica que a ajudaria se consolidar séculos depois como um importante entreposto comercial, sendo chamada de “boca do sertão” (GEGRAN, p. 9, 1969), em virtude da sua localização privilegiada enquanto caminho, até o ano de 1875, eram aproximadamente 20 mil habitantes. (*ibidem*). No final do século XIX e início do XX, com importante capital que advém da indústria cafeeira e das estradas de ferro, a cidade começa a apresentar um imponente crescimento, em diversos aspectos, passando para mais de 200 mil habitantes, sendo a partir desse momento, relevante para esse ponto do texto, passando a criar relações de maior vulto com núcleos e cidades vizinhas.

A partir do começo do século XX temos um grande crescimento urbano metropolitano, com destaque para a cidade de São Paulo, pelo papel de centro focalizador de importantes aspectos que culminam no desenvolvimento metropolitano, como crescimento do comércio, dos centros de decisão e serviços, além de universidades e infraestrutura pública. Um aspecto dessa infraestrutura, a de transportes, vale ser mencionada, o que em tese garantiria fácil acesso ao centro de decisões (São Paulo) e a outros locais da Região, tais como: locais produtores, indústrias (ABC), ou de lazer. O crescimento da cidade resulta em maior ou menor acesso a terras, criando diferenças em localizações em valores de solo urbano, urbanizado ou não, o que será aprofundado adiante. No entanto, essa facilidade de acesso rapidamente se mostrou um empecilho, especialmente se comparado aos deslocamentos entre regiões, onde:

Gasta-se (...) uma hora de viagem de campinas aos limites exteriores da cidade [de São Paulo], percorrendo 100 km, gasta-se mais outra hora no percorrido dos 11 km que separam o final da Anhanguera ao Centro Histórico" (GEGRAN, 1969, p.17).

As indústrias também desempenharam um importante papel na estruturação da Metrópole. Uma de suas características era a de certo modo acompanhar o desenvolvimento dos caminhos, das estradas, já que para seu funcionamento, a logística de transporte sempre foi de extrema valia. Outro aspecto, a busca por grandes

áreas, baratas ou com relativa facilidade de obtenção de mão de obra também marcaram a localidade das plantas ou galpões, com destaque para a Zona Leste paulista no começo do século XX e a partir dos anos 1940-1970, temos grande destaque para a área do ABC paulista.

Ainda sobre as formas de ocupação e crescimento metropolitano que as redes de transporte acarretam (ou seriam consequência?), podemos citar ainda:

Parece haver íntima relação entre as vias regionais de transporte e crescimento físico das cidades. As ferrovias provocam crescimento descontínuo e fortemente nucleado, em que o núcleo ou pólo se desenvolve junto às estações. As rodovias - especialmente as expressas - provocam um crescimento mais rarefeito e descontínuo e menos nucleado que as ferrovias. Isso se deve às diferenças de acessibilidade oferecidas pelos dois tipos de via. Na ferrovia, a acessibilidade só se concretiza nas estações; na rodovia pode se concretizar em qualquer ponto. (VILLAÇA, 2016, p. 70).

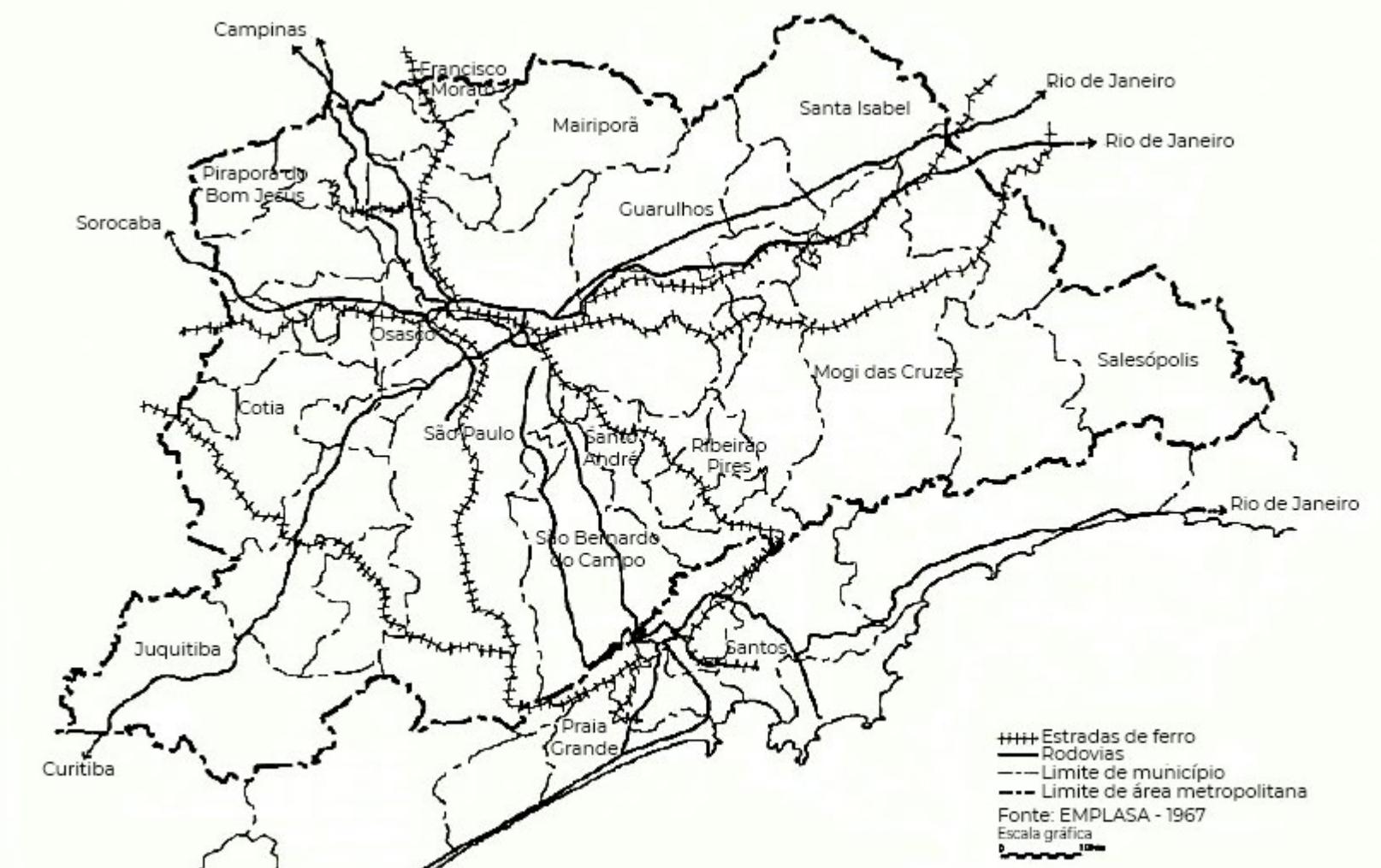
Aprofundando nos espaços ocasionados pelo transporte, devemos elucidar que as estradas de ferro não foram inicialmente concebidas como transporte de passageiros, mas sim para transporte de cargas diversas, para escoamento da produção agrária e mineral interiorana. Ainda assim, em torno de suas paradas alguns núcleos passaram a se desenvolver, caracterizando um espalhamento urbano nucleado: Santo André é um exemplo de um núcleo urbano que cresceu em torno de uma estação, ao ponto de originar uma cidade. A multiplicação de estações ao longo das décadas (como fica claro na tabela a seguir) demonstra o aproveitamento de uma linha que inicialmente não fora projetada para transporte urbano de passageiros, mas que ao longo do tempo adquire essa característica.

A partir da vinda de grandes montadoras para a Grande ABC a região sofreu uma grande transformação em pouco tempo e o processo de urbanização se acelerou: formaram-se loteamentos em áreas antigamente ocupadas por sítios e fazendas, ocorrendo, também, um processo de ocupação irregular de áreas de matas (ROSTICHELLI, 2013, p.26).

<b>Estrada de Ferro Central do Brasil (antes D. Pedroll)</b>		
<b>Em 1875</b>	<b>Em 1914</b>	<b>Em 1967</b>
Norte	Norte	Roosevelt (Norte)
Penha	Guayaúná	C. Falcão
Itaquera	Itaquera	Engenheiro Gualberto
Lageado	Lageado	Carlos Campos (Penha)
Poá	Poá	Vila Matilde
Suzano	Suzano	Patriarca
Mogy das Cruzes	Santo Ângelo	Artur Alvim
	Mogy das Cruzes	Itaquera
		15 de Novembro
		Guaianazes (Lageado)
		Ferraz de Vasconcelos
		Poá
		Calmon Viana
		Suzano
		Jundiapeba (Santo Ângelo)
		Brás Cubas
		Mogi das Cruzes

Tabela 2 - Estações ferroviárias existentes nos períodos selecionados. Fonte: Gegrán, 1969.

Sobre o desenvolvimento urbano ao longo de rodovias, podemos comentar que se faz de maneira mais facilitada, mais acessível ao transporte urbano de massas, ou até mesmo do transporte individual, o automóvel. Em virtude disso, temos uma ocupação “mais rarefeita e menos nucleado[a]” (VILLAÇA, 2016, p. 82). Com o crescimento urbano, vias interurbanas passam a se tornar vias intra urbanas, conforme mapa a seguir.



Em relação aos empregos industriais, temos:

No entanto, vale pontuar que a organização da malha de transportes não é por si só o principal aspecto que ocasiona o processo de metropolização. Diversos outros aspectos exercem pressão para esse fenômeno, tais como a rede de serviços, transportes, deslocamento de pessoas e mercadorias e infraestrutura pública.

<b>Unidade</b>	<b>1939</b>	<b>1949</b>	<b>1959</b>	<b>1965</b>
Estado de São Paulo	34,3	33,9	45,9	50,9
Grande São Paulo	20,8	23,8	32,2	35
Município de São Paulo	16,2	19,9	25,7	25,4

Tabela 3 - Participação pessoal ocupado na indústria. Fonte: GEGRAN, 1969, com fontes do relatório do Metrô elaborado em consórcio com HOCHTIEF - MONTREAL - DECONSULT, de acordo com GEGRAN, 1969

Através dos números apresentados, podemos notar o crescimento da importância industrial para a Grande São Paulo e para o município polo, ainda que sua importância individual decresca ao longo dos anos. Municípios como Guarulhos e São Bernardo do Campo apresentam crescimento de pessoal ocupado na indústria de 384% e 433% respectivamente, entre os anos de 1949 e 1959 (*ibidem*), o que demonstra certo nível de saturação em relação ao município de São Paulo, e em contrapartida, o aumento da importância de municípios vizinhos que compõem a Grande São Paulo, sem, no entanto, reduzir a importância do mercado consumidor da capital. A capital, portanto, vai se especializando em indústrias leves e no oferecimento de serviços. As cidades vizinhas, por sua vez, se especializam em bens de produção.

Na década de 1950, a estrutura radiocêntrica já demonstrava suas limitações, o que levava a pensar que havia a necessidade da “implantação de um novo sistema viário (...), evitando-se a radioconcretide” (GEGRAN, 1969, p.22), o que era um dos fatores apontados pela dificuldade de deslocamento pela cidade de São Paulo, já que desse modo, grandes avenidas e rodovias (que ganhavam o caráter de vias expressas em perímetro urbano) cruzavam-se praticamente no mesmo ponto, no Centro. Em 1963, temos a constituição do Grupo de Estudos do Anel Ferroviário da Grande São Paulo, que visava oferecer embasamento para a construção de um grande anel que circundaria a cidade de São Paulo, evitando dessa forma o entroncamento viário. Tal projeto tem grande importância para a Região Metropolitana, uma vez que interfere na espacialidade e nas relações entre cidades próximas que demonstravam ter caráter metropolitano.

Para o ano de 1965, de acordo com o Relatório Metrô, temos dois grandes eixos um núcleo que definem a localização espacial das indústrias da Região:

- Ao longo da E.F.S.J., com bifurcação a Sudeste determinada pela Via Anchieta: Osasco, São Caetano, Santo André, Mauá, São Bernardo e no município de São Paulo os subdistritos da Lapa, barra Funda, Bom Retiro, Brás, Mooca, Alto da Mooca, Cambuci, Ipiranga e Vila Prudente. Esse eixo contém 50% dos empregados de indústrias da Grande São Paulo (3680.000)

- Um eixo secundário, a partir do entroncamento das E.F.C. Brasil - E.F.S.J. e deslocando-se no sentido do Vale do Paraíba, ao longo da E.F.C.Brasil e Via Dutra. Compreende os subdistritos do Belenzinho, Tatuapé, Vila Maria, Penha de França e distritos de Ermelino Matarazzo, e São Miguel Paulista. Contém 16% dos empregados de indústrias da Grande São Paulo (116.000)

- Um núcleo industrial, de elevada produtividade e altamente capitalizado, na parte sul, compreendendo os subdistritos de Ibirapuera, Santo Amaro e Capela do Alto. (GEGRAN, 1969, p. 42, 43).

Aqui podemos elencar um importante ponto que justifica a abordagem tomada e auxilia no entendimento da estruturação desse tipo de espaço - metropolitano - do qual tratamos: a função estruturante do emprego e das infraestruturas necessárias (indústrias, transporte, pontos comerciais) para a Região Metropolitana, além claro, das condicionantes econômicas:

O espaço intra-urbano (...) é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador de mercadoria força de trabalho (...), seja enquanto consumidor - reprodução da força de trabalho, deslocamento casa compras, casa lazer, escola, etc. Exatamente daí vem, por exemplo, o enorme poder estruturador intra urbano das áreas comerciais e de serviços, (...) tais áreas, mesmo nas cidades industriais, são as que geram e atraem a maior quantidade de deslocamentos (VILLAÇA, 2016, p.20).

Concomitantemente à essa situação das indústrias, temos a consolidação espacial da ocupação humana, da moradia do trabalhador, seguindo nesse primeiro momento, a grosso modo um padrão de periferização da moradia, onde se constituía uma periferia de baixo padrão construtivo, em terrenos ilegais ou ocupados, ou em bairros operários que buscavam aproximar a moradia do trabalhador industrial às fábricas, com destaque para a Zona Leste da capital e para outras localidades, como o bairro da Lapa, também na capital.

Tais ocupações, com exceção aos singelos exemplos de bairros operários, operavam em três fases distintas: (i) ocupação esparsa, com baixa densidade habitacional e praticamente nenhuma

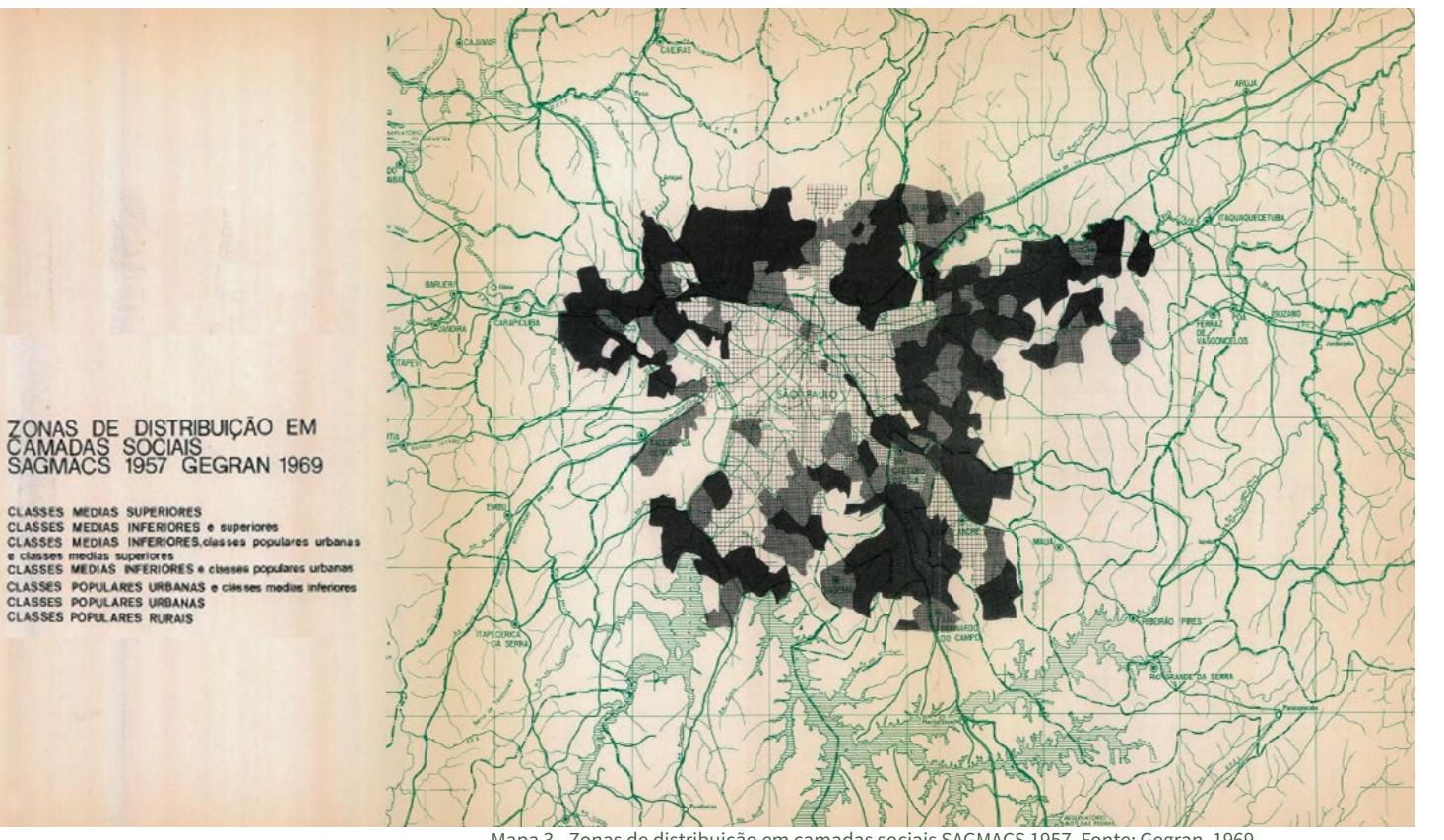
infraestrutura pública, (ii) adensamento, início da oferta de empregos comerciais, asfaltamento, oferecimento de transporte público, (iii) adensamento final, provimento de serviços públicos, incorporação ao tecido urbano. (GEGRAN, 1969). Vale ressaltar que essas fases não necessariamente são uma obrigatoriedade, podendo um núcleo habitacional nunca ter o direito de acesso aos serviços públicos e regularização, ou, em um mesmo núcleo, podemos encontrar diferentes níveis de precariedade.

A existência desse padrão de ocupação se justifica a grosso modo pela incapacidade de grande parte da população de consumir moradias através do mercado formal, em decorrência dos baixos salários pagos. Encontramos uma importante literatura sobre esse assunto em Maricato (1979, 1996 e 1997)<sup>12</sup>. Por fim, ressaltamos que “a origem desses loteamentos está estreitamente vinculada ao desenvolvimento do transporte rodoviário e podem ser classificados como “subúrbios rodoviários” (idem, p. 64). Temos também a ocupação de áreas próximas às estações de trem das estradas de ferro, denominados de “subúrbios estação” (ibidem). Sobre a produção da moradia suburbana, a produção documental audiovisual Fim de Semana (1976)<sup>13</sup>, demonstra diversos aspectos socioeconômicos e espaciais da produção da moradia em um contexto de metropolização excluente.

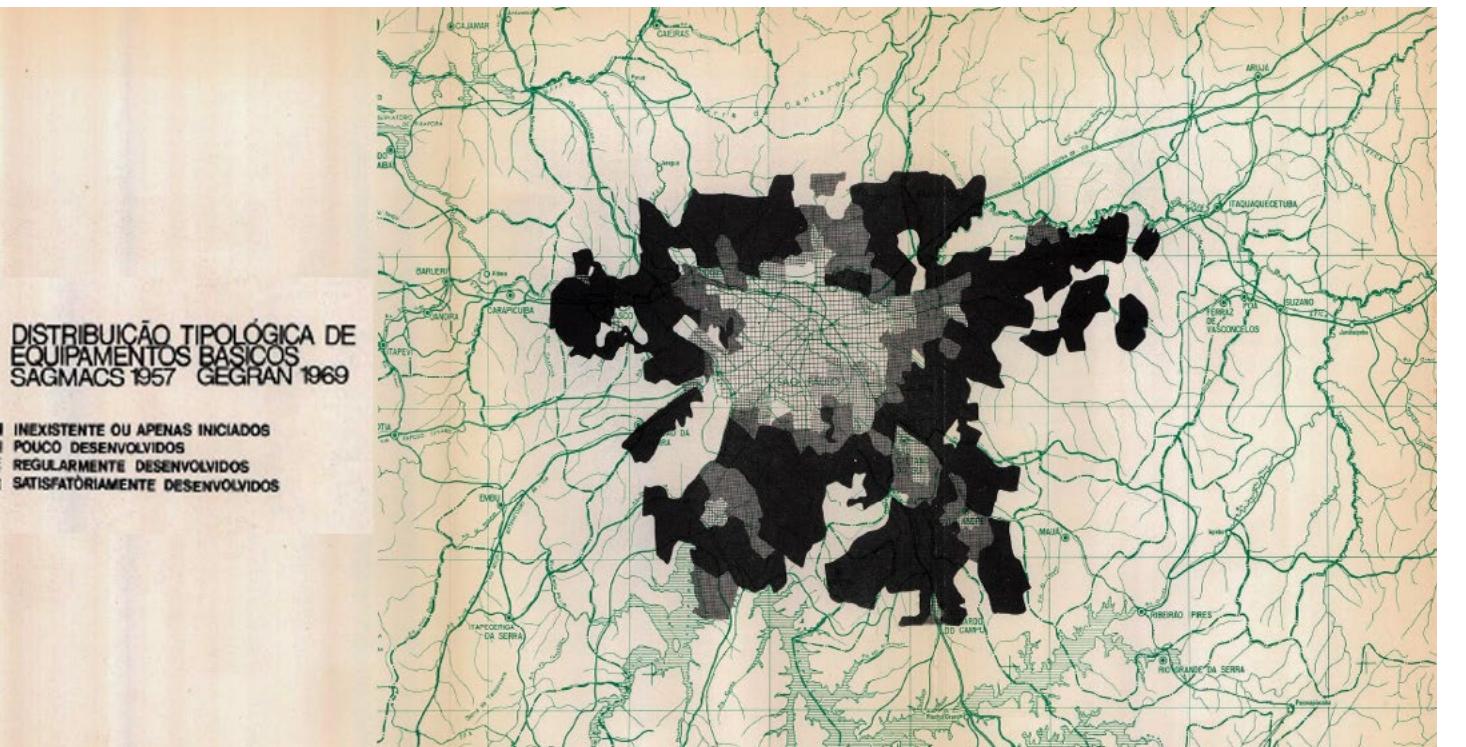
Enquanto esse padrão se desenvolvia nas áreas periféricas da Região Metropolitana da Grande São Paulo, nas áreas centrais se concentrava uma população com maior poder aquisitivo, com um padrão de ocupação que de uma forma ou de outra, seguia alguns parâmetros urbanísticos e arquitetônicos e tinham acesso a infraestrutura pública urbana. Os mapas a seguir demonstram de maneira espacial aspectos apontados pelo texto, onde temos uma região central concentrada de renda e serviços públicos, enquanto temos uma periferia com rendas menores e pouca ou nenhuma infra. Os mapas a seguir evidenciam essa característica.

12-Ver: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo, SP: Alfa Omega; Metrópole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec.; Habitação e cidade. São Paulo: Atual, respectivamente

13-Direção: Renato Tapajós, produção: Elsa Lopez Kathuni, Ermínia Maricato, Renato Tapajós, W. Jacy (jota).



Mapa 3 - Zonas de distribuição em camadas sociais SAGMACS 1957. Fonte: Gegranc, 1969.



Mapa 4 - Distribuição tipológica de equipamentos básicos SAGMACS 1957. Fonte: Gegranc, 1969.

O crescimento da população das cidades periféricas que compõem a Região foi maior do que o crescimento encontrado na cidade polo. Em relação à tais cidades, o crescimento foi na ordem de 150%, enquanto que na capital o crescimento foi de cerca de 60% para o período de 1950-1960. (GEGRAN, 1969). Quando nos debruçamos brevemente sobre tais números, vemos que esse crescimento, nesse período, incorre em grande incremento populacional em virtude de fluxos migratórios, especialmente da região Norte e Nordeste do país. As taxas de crescimento migratório foram quase o dobro das do crescimento vegetativo no mesmo período. Em relação a chegada de imigrantes, São Paulo recebe grande quantidade deles, ainda que as outras cidades, em relação ao incremento populacional, os imigrantes representem uma maior porcentagem. Grande parte desse fluxo migratório se justifica pela presença de empregos no setor industrial, pela diferença econômico social das regiões Norte e Nordeste do Brasil, se comparado com a região Sudeste e pelo êxodo rural.

O desequilíbrio entre o binômio cidade campo, acelerado no Estado de São Paulo pela introdução de técnicas desenvolvidas na agricultura, mecanizando-a e exigindo menos mão de obra. A substituição de culturas e criações que exigiam mais mão de obra (café), por outras, que exigiam menos mão de obra (gado e cana - esta apenas dois períodos por ano), além da grande diferença entre os níveis de vida da população urbana, em confronto com a população rural, originou um êxodo rural, redigido, no Estado, fundamentalmente para a Metrópole e em menor número, para outras cidades (as maiores do Estado). (GEGRAN, 1969, p.12).

78

### 3.2 O caso brasileiro no período ditatorial (1964-1985)

A discussão metropolitana chega ao Brasil com grande influência norte americana, a partir do planejamento de fluxos e transportes com viés rodoviário, a exemplo de Anhaia Mello e o Plano de Avenidas de São Paulo, aspecto importante para o entendimento da estruturação espacial da Região Metropolitana da Grande São Paulo, uma vez que a construção espacial da cidade polo impacta diretamente suas cidades vizinhas.

O início da conceituação legal de Região Metropolitana no Brasil se dá na década de 1960, com o crescimento urbano das grandes cidades brasileiras, com destaque especial para a cidade de São Paulo, que passa de cerca de um milhão e trezentos mil

[14-Lei número 4.380 de 21 de agosto de 1964.](#)

habitantes na década de 1940, para quase três milhões vinte anos depois, chegando a pouco mais de dez milhões no início do século XXI. Vale lembrar que esse crescimento populacional vertiginoso nos grandes centros urbanos, não se fez de maneira a contemplar de justa e equitativamente, grande parte da população, o que acabou resultando em um crescimento da desigualdade social, refletindo de maneira espacial na construção das cidades, tendo na favelização talvez o seu mais visível resultado.

Em 1964, logo após o golpe militar, temos a institucionalização do órgão Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>14</sup>, que serviria como amparo para a criação de outros órgãos que seriam contemplados por esse Serviço, como veremos adiante no caso de São Paulo. O interesse do novo regime para com os grandes aglomerados urbanos (sejam eles Regiões Metropolitanas ou não) leva em consideração o crescente interesse pela possibilidade de controle social e pela postura de desenvolvimento adotado.

Um importante marco legal, no caso nacional, relativo a instauração das Regiões Metropolitanas, é a inserção na Constituição Federal de 1967, em plena ditadura civil militar, do conceito de Região Metropolitana:

Art. 157, § 10, a União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, 1967)

As emendas à constituição de 1967, trouxeram uma pequena alteração na redação instituição das Regiões Metropolitanas, mas que não apresentaram mudanças significativas:

Art. 164, a União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica. (BRASIL, 1969).

Um importante conceito nos chama a atenção na redação de ambos os artigos, o de serviços comuns (serviços de interesse comuns ou funções de interesse comum). Adiante, trataremos especificamente das funções de interesse comum.

79

A grosso modo, podemos notar que o estabelecimento das Regiões Metropolitanas no período ditatorial colocou um papel fundamental na União, de modo a centralizar as tomadas de decisão acerca dos assuntos metropolitanos. Um importante ponto que pode se destacar é no tocante à política fiscal, visto que a União obrigava os municípios a investirem em determinados projetos e programas, de certo modo minando sua autonomia.

Imposta sobre Estados e municípios pelo governo federal, a institucionalização das regiões metropolitanas foi vista pelos segmentos progressistas como um instrumento adicional de dominação da União, que poderia exercer um controle mais direto sobre a distribuição de recursos para essas regiões, na tentativa de amortecer as tensões sociais crescentes nos principais centros urbanos do país. (RIBEIRO, 2015, p.533)

Apesar disso, há de se fazer a ressalva de que o assunto do ordenamento metropolitano ganhava importância, assim como as funções comuns, que deveriam por meio de um planejamento efetivo, serem ordenadas de modo a oferecerem condições mínimas de funcionalidade pública.

Adentrando no funcionamento desse ordenamento, estabeleceu-se dois tipos de Conselhos para a gestão das Regiões Metropolitanas. O Conselho Deliberativo, detinha o poder de decisão, no entanto sua composição era majoritariamente feita com membros escolhidos pelos governadores dos estados, que por sua vez eram indicações do Governo Federal, o que acarretava na baixa autonomia desse órgão, servindo como mais um mecanismo de controle ditatorial. Por sua vez, o Conselho Consultivo, formado por maioria popular, tinha funções meramente simbólicas, um faz de conta, que era convocado a opinar sobre determinados projetos, sem poder decisivo.

Apesar de ser instituído em 1967, somente em 1973, por meio da Lei Complementar nº14 em 8 de junho, que as primeiras Regiões Metropolitanas foram oficialmente criadas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Belém, Recife, Salvador, Curitiba e Fortaleza, com características bem diversas umas das outras, o que será exposto em momento oportuno. No ano de 1974, através da Lei Complementar nº20, em 1º de julho, cria-se a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A partir da criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU) em 1975, cria-se também o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU).

15-Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

Nesse momento, as Regiões passam a obter fundos públicos exclusivos para a manutenção de projetos. No entanto, segundo Gouvêa “ao longo dos seus poucos anos de existência, a CNPU não conseguiu atingir seu principal objetivo” (GOUVÉA, 2005, P. 44), que era a de organização das Regiões.

Nos anos subsequentes, são criados órgãos que visam dar maior controle sobre o ordenamento territorial nos assuntos relativos ao transporte urbano e moradia, com a criação em 1975 do Sistema Nacional de Transportes Urbanos, e em 1979 crie-se também o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em relação às moradias, temos a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>15</sup>, que sofreria algumas alterações ao longo dos anos, mas que seria uma importante instituição na construção de moradias e cidades no período em que esteve ativa. Adentrando nos anos 1980, com o ápice da crise econômica (conhecida posteriormente como década perdida) e com o enfraquecimento do regime militar, temos o evidenciamento das fragilidades institucionais.

### 3.3 A Região Metropolitana da Grande São Paulo (1967-1985)

Com o Decreto Estadual nº 47.863 de 1967, temos o embrião do que seria a Região Metropolitana da Grande São Paulo, que inicialmente fora denominada “Área Metropolitana da Grande São Paulo”, em virtude da Constituição Federal de 1969, como fora exposto anteriormente.

Apesar do primeiro marco legal ser datado de 1967, o primeiro grande estudo realizado sobre São Paulo e sua Região, data de 1957, intitulado “Estrutura Urbana do Aglomerado Paulista”, conduzido pela Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) em conjunto com o padre Louis-Joseph Lebret. Tal estudo é tido como o primeiro do gênero no país, e que já colocava a capital paulista como grande foco de análise (IPEA,2013). Esse serviu como base para muitos outros que o sucederam, com destaque para os projetos e seminários desenvolvidos pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), representando um importante marco para a ciência metropolitana nacional.

No ano de 1966 temos o estudo intitulado Desenvolvimento Global dos Recursos Hídricos das Bacias do Alto Tietê e Cubatão, que contou com 37 cidades, do planalto e da baixada santista, investigando aspectos hídricos, sociais e econômicos, sendo um dos importantes estudos realizados para a incipiente metrópole (e regiões contíguas). No ano seguinte, temos a Proposta de Regionalização para o Estado de São Paulo, tendo “duas perspectivas: a região metropolitana e o restante do Estado” (GEGRAN, 1969, p. 29). Também em 1967 temos o Relatório Sobre a Disposição de Esgotos, elaborado por uma firma de Nova York, a *Hazen and Sawyer Engineers*, sendo também um dos importantes estudos e relatórios acerca do assunto metropolitano à época (idem, op. cit.).

Em 1967, temos a criação do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) e do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (CODEGRAN)<sup>16</sup>, que visavam, dentre outros, a elaboração do Plano Estadual da Grande São Paulo, para ser trabalhado em confluência com o SERFHAU. Pelo decreto de lei que os criou, temos a delimitação da Grande São Paulo, com aproximadamente 8 mil km<sup>2</sup>:

- Arujá, Barueri, Brás Cubas, Caiieiras, Carapicuíba, Cajamar, Cotia, Diadema, Embu, Embu Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Poá, Pirapora do Bom Jesus, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra.

Já em 1969 temos a elaboração do Projeto Urbanístico Básico (PUB), desenvolvido pelo Consórcio formado pelas empresas Assessoria em Planejamento S.A., *Leo Daly Company Planners - Architects - Engineers*, Montor Montreal Organização Industrial e Economia S.A. - ASPLAN e *Wilbur Smith & Associates*, tendo como base o urbanismo norte americano, com grandes avenidas expressas cortando a cidade. Um ano depois, em 1970, temos o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (PMDI), desenvolvido pelo GEGRAN, que foi responsável pelo acompanhamento da produção do PUB. Tal plano, também seguia diretrizes do planejamento norte americano, com grandes vias expressas, no entanto, diferentemente do PUB, previa a descentralização de empregos da região central da cidade de São Paulo, alocando-os nas proximidades das vias expressas. Podemos observar por meio de ambos os planos, o caráter rodoviário baseado no transporte individual. Ainda assim, o PMDI:

16-Decreto Estadual número 47.863 de 1967.

17-Para maiores informações: [http://diplo.org.br/2006-05\\_a1304](http://diplo.org.br/2006-05_a1304).

18-Lei complementar número 94 de 29 de maio de 1974.

Teve o mérito de resgatar as propostas já existentes em todos os planos setoriais, programas e projetos de porte metropolitano e de avaliá-las e criticá-las, pela primeira vez, à luz de sua interação e compatibilidade com as condições de sítio e assentamento apuradas, [além disso] executou pela primeira vez um amplo levantamento, seguido de projeções, nos campos econômico, demográfico e social. Inaugurou o lançamento, em base cartográfica regional extremamente precária na época, dos dados de uso do solo, infraestrutura, distribuição de população e atividade econômica referentes à Grande São Paulo. (IPEA, 2015, p. 48).

Ao longo da década de 1960, algumas cidades da Grande São Paulo (São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Mogi das Cruzes, Osasco e Santo Amaro, que ainda era um município autônomo) iniciavam a elaboração de planos diretores e de planos urbanísticos para localidades específicas (como o Plano Urbanístico do Vale Urbano do Tietê) dentro do seu tecido. No entanto, tais planos “vêm a reboque da ocupação urbana” (idem, op. cit., p. 32), representando a constatação do fato urbano, dificilmente colocando ações futuras a serem tomadas para melhoria da vida urbana. No entanto, é inegável que através dos dados colhidos, foi possível observar o crescimento da mancha urbana de maneira mais clara, assim como suas características e desafios.

Com a elaboração desse Plano, em 1970 (três anos antes da oficialização da Região Metropolitana da Grande São Paulo), havia a necessidade de revisão do mesmo, em decorrência da crise do petróleo de 1970-73<sup>17</sup>, que alteraria por completo as projeções econômicas de crescimento, além da necessidade da atualização de dados censitários.

Em 1974 temos a criação da Empresa Paulista de Planejamento S.A. (EMPLASA)<sup>18</sup>, que inicialmente visava dar apoio ao planejamento da Grande São Paulo, tendo contribuído com diversos planos e leis, a citar nos anos 1970 as leis de Proteção aos Mananciais (Lei Estadual 898/75) e a Lei de Zoneamento Industrial (Lei Estadual 1.817/78). Paulatinamente, nos anos 1970 e 1980, a EMPLASA ganha corpo, e passa a ser a principal instituição de planejamento metropolitano do estado de São Paulo, oferecendo serviços para outras Regiões Metropolitanas paulistas.

No decorrer dos anos seguintes, a necessidade de revisão do PMDI foi sendo realizada, quando em 1983 se conclui o PMDI II, mas, no entanto, não têm a sua aprovação oficial, em decorrência das

mudanças políticas da época, o que de fato não o impede de ser considerado como oficializado. A grosso modo, essas décadas, como resumem Motta e Miranda (2013) foram:

Caracterizada, especialmente, pela atividade de planejamento e gestão metropolitana de forma centralizada. Em âmbito estadual, ocorreu a implantação de processo de planejamento sistematizado no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Nesta fase, também foram desenvolvidos estudos físico-territoriais voltados à assistência técnica aos municípios e às questões normativas e jurídico-institucionais, sendo elaboradas as leis de proteção aos mananciais e de zoneamento industrial. É considerado um período de grande repercussão da gestão metropolitana paulista. (MOTTA, MIRANDA, 2013, p.206)

### 3.4 A Região Metropolitana da Grande São Paulo (1985-2011)

Com a transição para o regime democrático, algumas mudanças importantes ocorreram, conforme explicitado no subcapítulo anterior, mas a título de recordação, a maior autonomia dada aos municípios, e a passagem da política metropolitana para o guarda-chuva do estado fizeram com que nos anos subsequentes a política metropolitana perdesse espaço na agenda pública nacional.

Aqui vale fazer algumas considerações acerca da Constituição Estadual de São Paulo, que assim como a Carta Federal, trouxe mudanças e alguns avanços em relação aos textos anteriores. Em suas seções I e II do capítulo II, intitulado “Da organização regional” temos alguns pontos de interesse, do qual podemos destacar a formação de um conselho deliberativo e normativo, organizando funções e ações para garantir as funções públicas de interesse comum, além de garantir a inclusão da participação popular em processos de formação de políticas públicas e planos territoriais.

O que temos nos anos subsequentes ao regime militar se trata de um crescente desinteresse pelos assuntos metropolitanos, ainda que órgãos como a EMPLASA tenham continuado a atuar e a produzir estudos e dados acerca dessa questão. O ranço concentrador do regime militar ainda se fazia presente, o que acabaria por mudar, colocando a pauta metropolitana na agenda novamente em 2011.

### 19-Reestruturação realizada com base na Lei Complementar Estadual número 1.139 de 2011.

### 3.5 Atual cenário paulista (RMSP 2011-)

Nesse momento, podemos avançar analisando alguns aspectos socioambientais da RMSP, uma vez que já foram apresentados certos conceitos de governança no capítulo anterior, colocando algumas das consequências das leis e planos apresentados. Dessa maneira, realizaremos uma aproximação ao território do modo que se encontra no tempo presente.

Em 2011 temos a retomada do maior interesse pela pauta metropolitana, com a aprovação da reestruturação da Região Metropolitana de São Paulo, através de estudos realizados pela EMPLASA<sup>19</sup>. Essa reestruturação foi responsável por elencar os atuais 39 municípios que compõem a RMSP, além de realizar a divisão entre 5 microrregiões (todas as alterações possíveis de acordo com a Constituição Federal e Estadual). Sendo assim, temos:

- Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã.
- Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano.
- Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.
- Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapecerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.
- Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

A Região Metropolitana de São Paulo, instituída em 1973 conforme já elucidado, guarda inúmeras peculiaridades e aspectos que a colocam como a principal Região como objeto de estudos nacionais. Por se tratar da maior Região Metropolitana do país, com mais de 20 milhões de habitantes (IBGE, 2016), sendo 12 deles na cidade polo, a Região concentra cerca de 18% do Produto Interno Bruto do país (*ibidem*), e engloba 39 cidades em cerca de 3% da área do território nacional (*ibidem*), com diferentes dinâmicas e funções. Portanto, é necessário o aprofundamento no seu entendimento.

De acordo com dados apresentados pela EMPLASA (2019), temos um importante indicativo de mudanças na localização do polo industrial da RMSP, que estaria migrando da RMSP para a Região Metropolitana de Campinas e de Sorocaba, que “podem trazer consequências relevantes do ponto de vista socioeconômico e também territorial para a RMSP” (idem, p.5). Soma-se ao fato de uma considerável queda no Valor de Transformação Industrial (VTI) da indústria de baixa demanda tecnológica. Entretanto, temos que considerar que ainda assim, a RMSP ainda é o maior polo industrial do país, especialmente as de VTI de alta demanda tecnológica.

Sob a ótica dos serviços, a RMSP responde por quase 70% dos empregos formais do estado de São Paulo no ramo de serviços, onde podemos destacar o grande crescimento dos empregos ligados às inovações tecnológicas, de aproximadamente 8% ao ano (ibidem).

Em relação ao setor da agricultura, como iremos nos aprofundar adiante, a cidade de Mogi das Cruzes (e seu entorno imediato) se destaca na produção que abastece grande parte da cidade de São Paulo e da RMSP como um todo (com hortaliças principalmente). Em termos de gestão ambiental, a região se encontra na sub-bacia hidrográfica do Alto Tietê Cabeceiras, sendo relevante no chamado Cinturão Verde. Cerca de metade das terras da região se encontra sob a denominação de UPAs (Unidades de Produção Agrícolas), como pode ser visto no gráfico adiante. A relação da região com as águas também é extremamente importante, uma vez que essa se insere também no escopo das Áreas de Proteção de Mananciais.

A dinâmica de desenvolvimento urbano da RMSP por sua vez segue a dinâmica histórica, de se desenrolar principalmente ao longo dos eixos de deslocamento interurbanos, as rodovias.

No período [2002-2010], a evolução da mancha urbana seguiu dinâmicas semelhantes aos períodos anteriores. Essa expansão se deu, principalmente, ao longo dos eixos rodoviários, junto à área de urbanização já consolidada, inclusive ocupando espaços vazios em seu interior, e na forma de ocupações dispersas em áreas de proteção ambiental (ibidem, p. 22).

Como foi colocado no trecho anterior, há clara relação entre o controle do uso do solo (e obviamente, entre o oferecimento de condições socioeconômicas dignas para a camada da população

com menor poder aquisitivo) e a expansão urbana, impactando áreas importantes do ponto de vista ambiental e do provimento de serviços ecossistêmicos, a exemplo as áreas de abastecimento hídrico.

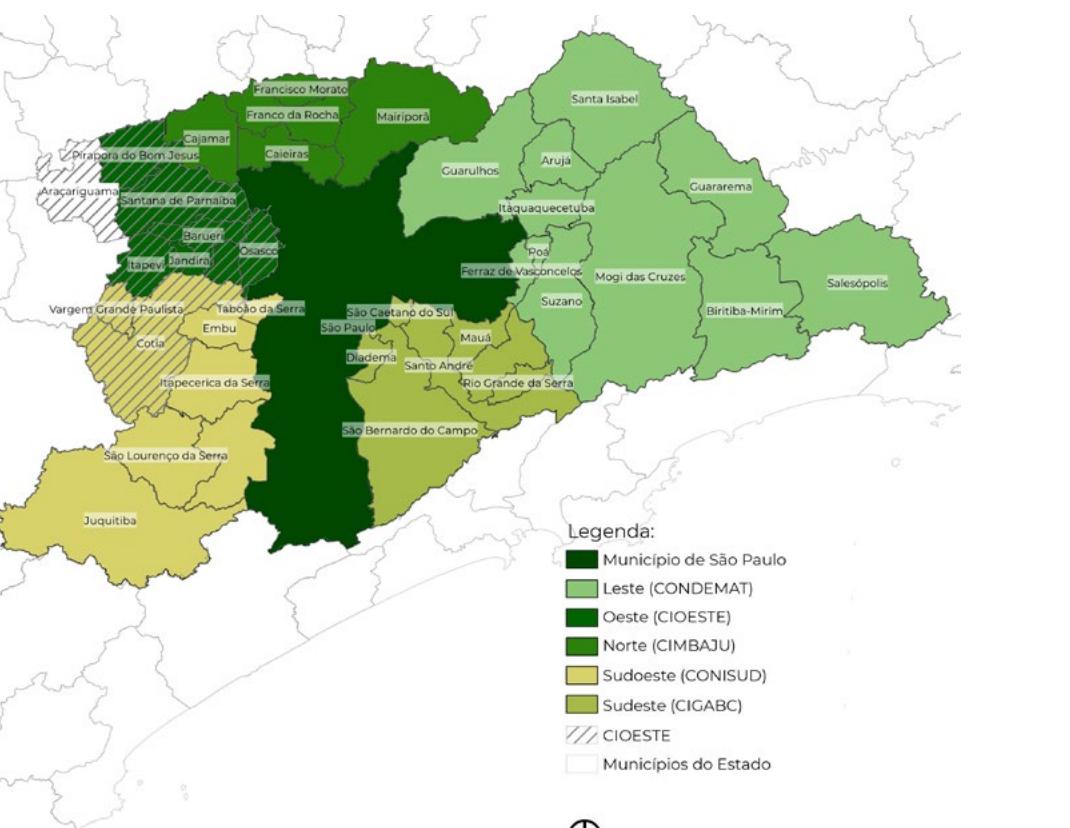
Sub região metropolitana	Área urbana em hectare			Atividades agropecuárias em hectare			Total		
	total	em APRM	%	total	em APRM	%	total	em APRM	%
Leste	36.795,98	8.999,50	24,56	45.825,06	33.334,20	72,74	82.621,04	42.333,70	51,24
Oeste	18.792,75	0	0	2.383,52	0,3	0,01	21.176,27	0,3	0
Norte	13.039,52	5.112,20	39,21	11.383,52	2.319,30	20,42	24.394,74	7.431,50	30,46
Sudoeste	19.010,08	10.840,00	57,25	4.755,85	2.974,40	62,28	23.785,93	13.858,40	58,26
Sudeste	24.735,21	8.084,40	32,7	478,57	492,60	102,93	25.203,78	8.577,00	34,03
Centro	69.499,41	9.222,50	13,27	6.912,80	7.067,40	102,24	76.406,21	16.289,90	21,32
<b>total</b>	<b>181.856,95</b>	<b>42.469,49</b>	<b>23,35</b>	<b>71.731,02</b>	<b>46.548,83</b>	<b>64,89</b>	<b>253.587,97</b>	<b>88.490,80</b>	<b>34,90</b>

Tabela 4 - Áreas urbanizadas e atividades agropecuárias em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais por Sub-Região em 2010. Fonte: EMPLASA, 2019.

Prosseguindo com a temática pertinente à governança, em relação aos consórcios que existem dentro da RMSP, temos:

- Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (CONDEMAT), com destaque para projetos de cunho hidrológico, entre outros.
- Consórcio Intermunicipal Grande ABC (CIGABC), com grande histórico de atuação trabalhista, mas com destaque mais recente em áreas de governança.
- Consórcio de Integração da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD), com enfoque em discussões sobre o Rodo Anel e políticas ambientais.
- Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (CIOESTE), com destaque para projetos relacionados às mudanças climáticas e desenvolvimento tecnológico.
- Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri (CIMBAJU), com destaque para provisão de infraestrutura e financiamento para delegacias especializadas no atendimento da população.

O que chama a atenção é que esses consórcios, uma vez espacializados, coincidem quase que exatamente com a divisão administrativa da RMSP, como elaborado por DELL'OMO (op. cit.) e podemos observar a seguir:



Mapa 5 - Região Metropolitana de São Paulo, divisão de Consórcios e Sub-Regiões. Elaboração: Autor, 2021. Bases: Dell'omo, 2019.

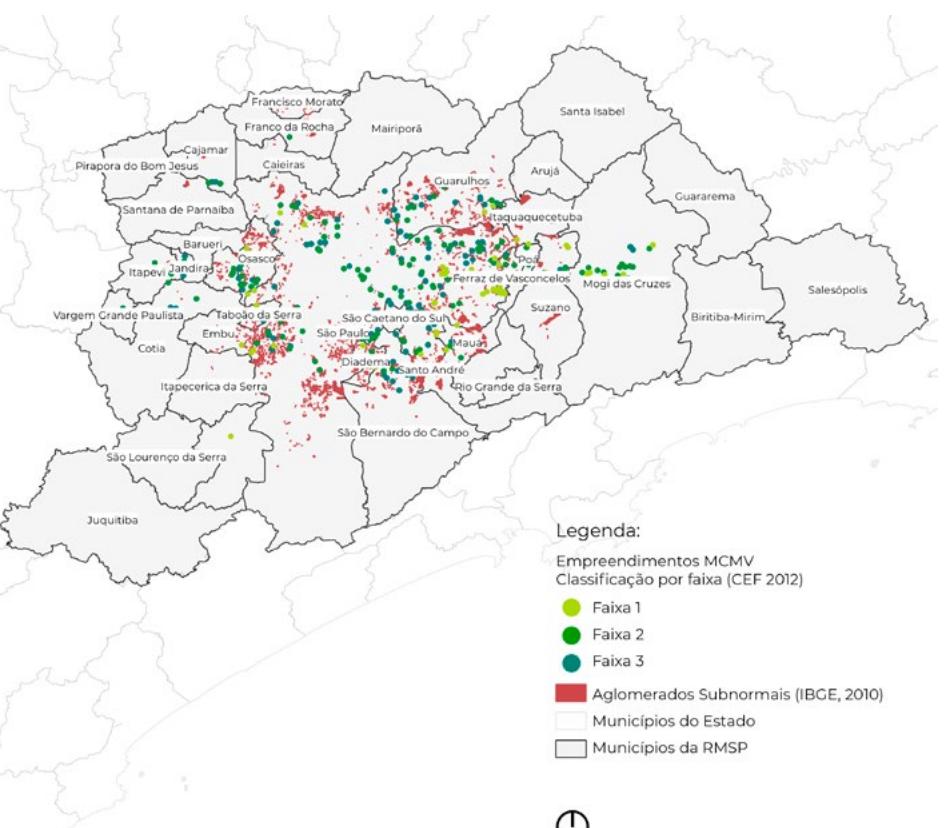
20- O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento, tendo atuado desde 2007. No ano de 2019 para de receber recursos para novos projetos. Ver: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>, acessado em 07/06/2021.

88

Em relação ao impacto de algumas políticas públicas, notadamente do nível federal, podemos utilizar como breve exemplo, em 2007, o PAC<sup>20</sup> e em 2009 o PMCMV que teve alguns impactos importantes no tecido metropolitano, do qual podemos observar pela produção de uma importante quantidade de empreendimentos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida) em cidades do entorno da capital paulista.

No entanto, faz-se a clara crítica:

O programa reitera uma série de características do processo de urbanização dessas regiões metropolitanas, marcadas historicamente pela segregação socioespacial, reforçando a lógica de que o lugar dos pobres é nas periferias, o que se verificou especialmente no caso dos empreendimentos destinados à Faixa 1. (ROLNIK et. al., 2015, p. 147)



Mapa 6 - Empreendimentos Minha Casa Minha Vida na RMSP. Elaboração: Autor. Bases: Rolnik et. al., 2015.

Aqui temos um claro exemplo das dificuldades e desafios encontrados na tentativa de melhorar a gestão dos espaços urbanos, o que claramente impacta os espaços naturais e rurais, uma vez que a reiteração de uma lógica da expansão urbana avança sob tais paisagens.

Visando uma melhor aproximação e gestão de uma importante parte do território de São Paulo, que possui aproximadamente 27,3 % do PIB nacional (EMPLASA, 2018), além de diversas outras características socioeconômicas, colocam a Macrometrópole como uma importante escala de análise e planejamento nacional. A EMPLASA elaborou a divisão da Macrometrópole Paulista (no ano de 2013, com o Plano de Ação da Macrometrópole 2013-2040), composta por 5 Regiões Metropolitanas, 2 Aglomerações Urbanas (AU) e uma Microrregião (totalizando 174 municípios), sendo elas:

Regiões Metropolitanas:

- São Paulo,

89

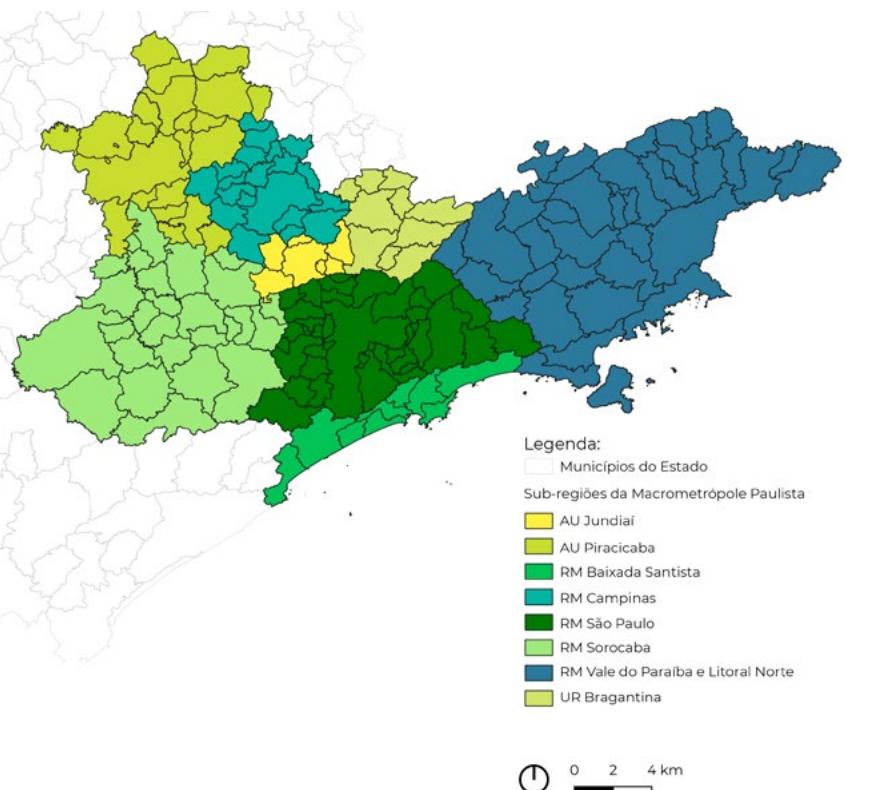
- Campinas,
- Vale do Paraíba,
- Litoral Norte,
- Sorocaba,
- Baixada santista;

#### Aglomerações Urbanas:

- Piracicaba;
- Jundiaí;

#### Microrregião:

- Microrregião de Bragança Paulista (ainda não institucionalizada)



Mapa 7 - Administração da Macrometrópole Paulista por RMAs, AUs e URs. Elaboração: Autor. Bases: Observatório das Metrópoles (s.d.)

Mapa político administrativo da Macrometrópole Paulista, subdividido em RMAs, AUs. Fonte: Observatório das Metrópoles. Sem autor identificado.

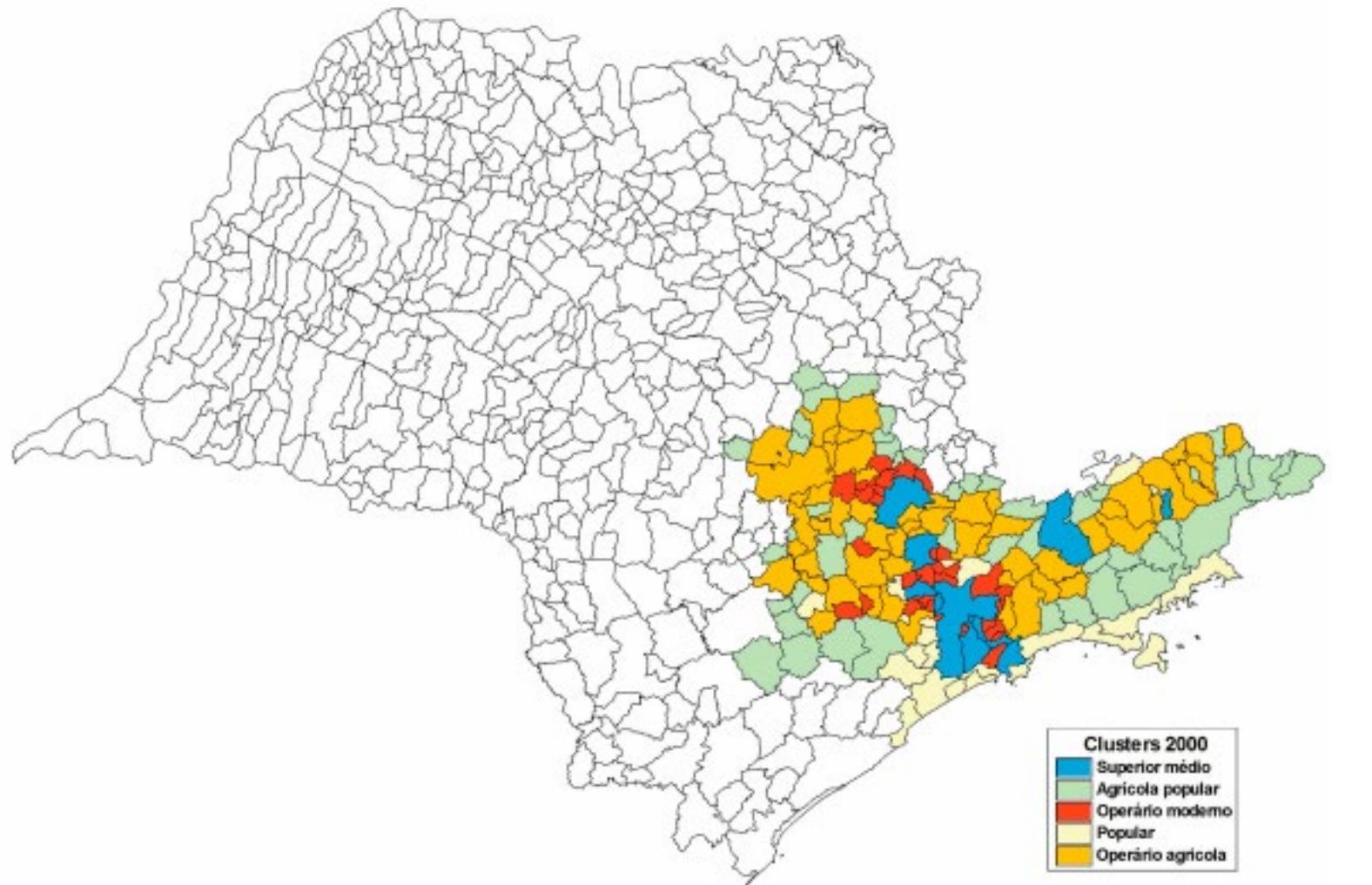
O atual cenário ambiental da Macrometrópole Paulista tem importante relação com o que a cidade Polo, São Paulo, emana de pressão urbana para os territórios que ainda detém de alguma forma, remanescentes naturais.

No entanto, a governança e o planejamento ambiental no PAM [Plano de ação da Macrometrópole]<sup>21</sup> não rompem a lógica tradicional de apostar em eixos e projetos econômicos como vetores de desenvolvimento, desconsiderando, por exemplo, o enorme patrimônio natural da região, assim como das ameaças existentes para as populações mais vulneráveis desse território (TORRES, et. al., 2019b, p. 7).

Tal crítica faz eco ao que já fora comentado acerca dos métodos de enfrentamento das questões ambientais. Entretanto, vale a consideração apontada por Tavares (2017), que a elaboração de diretrizes orçamentárias apresenta um avanço na articulação da gestão metropolitana, e a própria existência do Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista também podem representar avanços na temática ambiental.

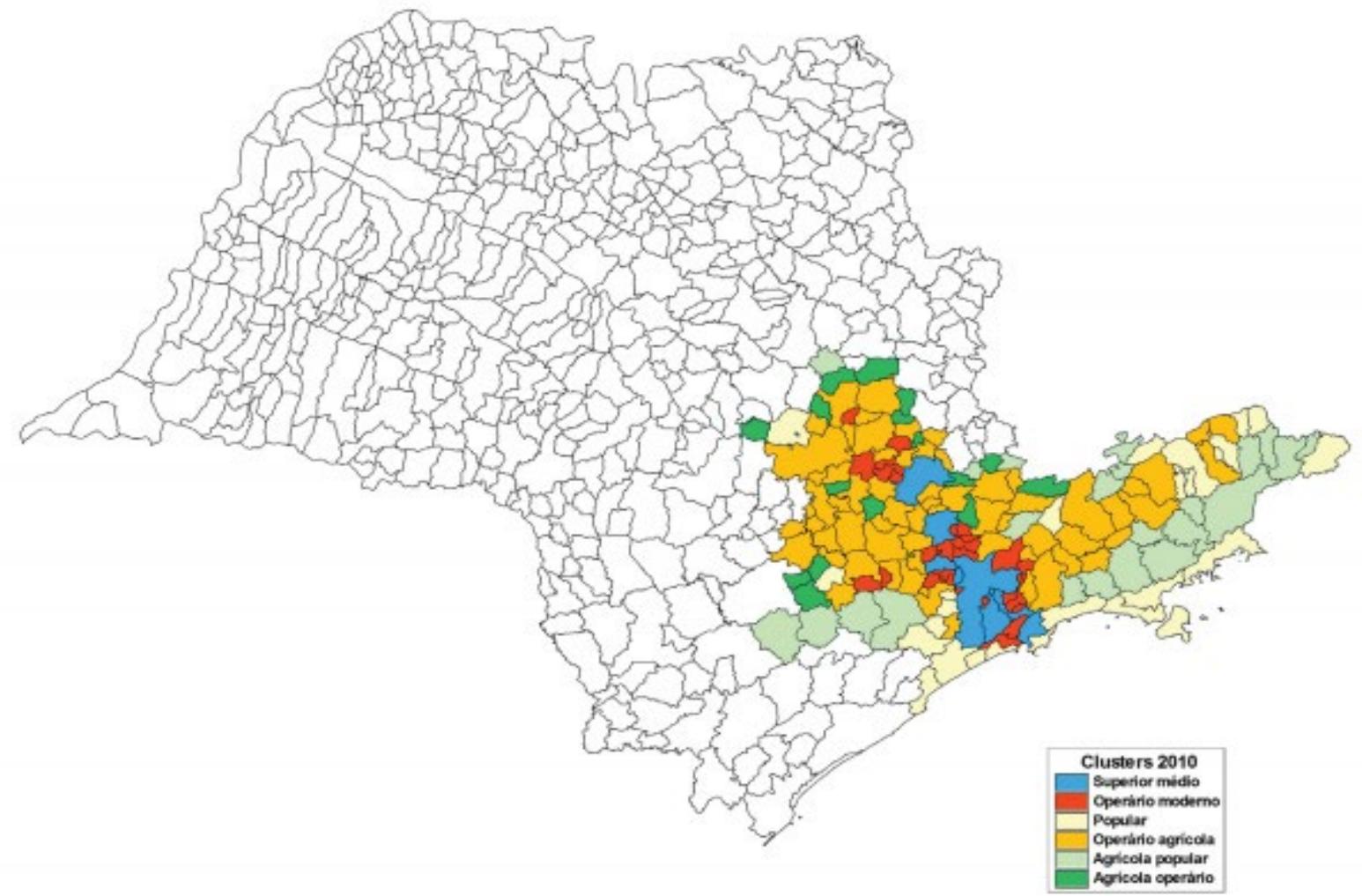
Em relação aos avanços socioeconômicos da Macrometrópole, podemos exemplificar de acordo com mapas elaborados por Suzana Pasternak e Lucia Maria Bógus (2019), onde podemos observar a evolução na característica predominante da ocupação da população, de acordo com os municípios, nos anos de 2000 e 2010, através da metodologia de *cluster*<sup>22</sup>:

21-A sigla "PAM" se refere ao Plano de Ação da Macrometrópole, se tratando de um conjunto de ações de planejamento visando o ano de 2040 para a região denominada Macrometrópole Paulista, composta por 5 Regiões Metropolitanas, 2 Aglomerações Urbanas e 1 Unidade Regional. Apesar de sua importância, não se trata de uma região institucionalizada.



Mapa 8 - Clusters de ocupação da população ano 2000. Elaboração: Autor. Base: PASTERNAK, BÓGUS, 2019.

92



Mapa 9 - Clusters de ocupação da população ano 2010. Elaboração: Autor. Base: PASTERNAK, BÓGUS, 2019.

93

Por fim, vale comentar que a extinção da EMPLASA impacta fortemente a continuidade da gestão e elaboração dos diversos planos que impactam diretamente a Macrometrópole, uma vez que o órgão principal de elaboração e de acompanhamento dos planos e estudos é desarticulado e deixa de existir, o que já fora comentado anteriormente.

Alguns aspectos relevantes sobre as diferenças básicas entre regiões da Macrometrópole que são relevantes para a pesquisa, serão apresentadas na Parte II, capítulo 6, subcapítulo 3 *Uma aproximação do cenário nutricional da Região Metropolitana de São Paulo*.

### 3.6 Conclusões.

A partir do que foi apresentado anteriormente, podemos apontar que o desenvolvimento econômico trouxe grandes impactos para o território do que hoje temos como Região Metropolitana de São Paulo. Os desenvolvimentos industriais, por consequência, dos empregos, moldaram as vias e grandes vias de conexão do centro financeiro e de decisões – São Paulo – para o resto das cidades, com importante destaque para a região do ABC. Entender esse fluxo se torna importante para poder observar o espalhamento das cidades que se constituíram à beira das rodovias e dos fluxos de mercadorias, de capital.

Dessa forma, a constituição desses locais como centros de empregos industriais, que deixaram marcas no tecido urbano, seja através da localização de moradias, de plantas industriais e por consequência, de sistemas de transporte urbano, acabaram por gerar uma morfologia urbana que se faz presente até hoje, ainda que tais plantas deixaram de existir e/ou mudaram seus usos. A lógica da construção urbana pensada como fluxo de mão de obra e de capital, deixando em segundo plano as condicionantes ambientais.

Além disso, buscou-se demonstrar a complexidade que permeia o assunto do que de fato seja uma Região Metropolitana, ainda que o conceito de Metrópole não tenha uma definição clara. Geógrafos, urbanistas e economistas encontram diversas definições, indo a partir do espaço, do meio ambiente, a relações de uso do espaço e relações sócio econômicas. De toda forma, a construção do conceito perpassa também diversos interesses, sejam econômicos e/ou políticos, como tentamos mostrar através da construção da linha temporal, principalmente quando comparamos a forma de encadeamento e enfrentamento das questões das metrópoles realizados no período ditatorial (1964-85) e no período democrático (1985-), a grosso modo, sendo caracterizadas por uma gestão centralizadora mas com grande capacidade técnica (ainda que atrelada à uma ditadura) e atualmente sendo caracterizada por uma gestão com maior possibilidade de abertura, especialmente no âmbito municipal, mas que de certa forma careça de maior articulação, ainda que mantenha uma alta capacidade técnica e científica.

Vale pontuar que parte dessa dificuldade de articulação entre os entes envolvidos pode ser reproduzida pela própria máquina estatal, quando munida de interesses que talvez não convergem para o bem social, ou para as Funções Públicas de Interesse Comum, com o infeliz grande exemplo da extinção da EMPLASA, que representava um grande e potente articulador de políticas, estudos e técnica. Ainda que a literatura comparativa demonstre que o caso brasileiro apresente uma importante possibilidade de articulação entre entes federativos, com destaque para o âmbito municipal local.

# Cap.4



O desenvolvimento urbano metropolitano e os espaços agricultáveis e verdes<sup>23</sup>

Parte II

Muito mais numerosas foram as mortes causadas indiretamente pela fome, porque a sistemática falta de alimentação provoca doenças mortais: as vítimas viam-se tão enfraquecidas que enfermidades que, em outras circunstâncias, poderiam evoluir favoravelmente, nesses casos determinaram a gravidade que levou à morte. A isso chamam os operários ingleses de assassinato social e acusam nossa sociedade de praticá-lo continuamente. Estarão errados? (ENGELS, 2010, p. 63)

23-Os subcapítulos 4.3 e 4.4 são oriundos e adaptados da pesquisa de Iniciação Científica: Hortas Urbanas: limites e potencialidades da produção alimentar em áreas exíguas, com orientação da prof(a) Karina Leitão e co orientação de André Luzzi.

## 4.1 A questão primordial

Quando nos debruçamos sobre os estudos que de alguma forma relacionam o desenvolvimento urbano metropolitano ou da cidade de São Paulo (como principal cidade da Região Metropolitana) às perdas de áreas verdes e porventura, agricultáveis, de imediato notamos que são escassos os estudos e dados. Uma importante fonte, sendo amplamente consultada quando se trata dos assuntos pertinentes ao desenvolvimento da cidade de São Paulo (e de cidades vizinhas, sendo que algumas delas viriam a serem incorporadas como bairros), é o estudo conduzido pelo geógrafo Juergen Richard Langenbuch, *A estruturação da Grande São Paulo: um estudo de geografia urbana*, de 1968.

A aproximação com essa temática coloca a cidade de São Paulo no centro da discussão, uma vez que é a principal cidade da Região, indutora de crescimento urbano e principal motriz das relações econômicas e sociais que perpassam outras localidades, além do fato da pouca produção acerca de outras cidades que futuramente iriam compor a RMSP. A comercialização de terras se torna também central, uma vez que:

A garantia de uma demanda e a possibilidade que os proprietários da terra têm de especular faz com que a terra rural atinja o estágio de potencialmente urbana, antes, no tempo e no espaço, de sua efetiva ocupação por atividades urbanas. Nota-se que estamos falando de acessibilidade ao centro e não 'proximidade a cidade', não se pode dizer que aqueles ocupantes procuram proximidade (melhoria de acessibilidade) à cidade, eles procuram a cidade. (VILLAÇA, 2016, p. 80)

## 4.2 Pequeno histórico de uma prática

Apesar do atual cenário das cidades como extremamente dependentes da produção de outras localidades, com pouco ou quase nenhum espaço de produção em território urbano, nem sempre fora assim, já que inúmeros são os relatos de produção alimentar dentro das cidades e em localidades que posteriormente seriam anexadas à mancha urbana, se tornando bairros de São Paulo e cidades como Osasco e Poá (LANGENBUCH, 1968). Como fora colocado até aqui, as cidades passaram por processos de transformação que não raras vezes foram responsáveis por inúmeras transformações nos ambientes, com o advento da

cidade moderna, com grande especialização espacial e gradativa expulsão do que entendemos como rural, rotulado como um ambiente atrasado, indesejado. A Região Metropolitana de São Paulo não escapa de tal constatação, muito pelo contrário. Dos povos indígenas que habitavam e ainda habitam o que hoje é delimitado como urbano, com a sua importante produção alimentar e produção do meio natural. No século XXI, algumas tribos ainda resistem ao avanço da cidade, especialmente aquelas localizadas no Pico do Jaraguá e na zona sul da Metrópole e do litoral paulista, abarcando as cidades de São Paulo, São Bernardo do Campo, Itanhaém e São Vicente (LOPES, 2018).

Reconhecer esse legado histórico se faz importante para que se reconheça o lugar histórico dos inúmeros agentes e atores das atuais práticas de plantio urbanos, para não incorrer em apropriações indevidas de práticas já históricas, ou seja, "inventar a roda".

## 4.3 A perda de espaços agricultáveis, capoeiras, matas e o aumento do intercâmbio rural - urbano

24-A atual cidade de São Paulo, fundada em 1554 com o nome de Vila São Paulo de Piratininga. Em 1711 foi elevada à categoria de cidade, ganhando o nome atual.

Ao nos aprofundarmos na análise histórica do desenvolvimento da pequena Vila de São Paulo de Piratininga<sup>24</sup> até a cidade global atual, polo da RMSP, notamos alguns momentos importantes que impactaram de forma decisiva sua morfologia e relações sociais, sendo assim, nos aprofundamos na gradativa perda de cobertura vegetal e consequentemente, perda de espaços agricultáveis e de um tecido social pré existente e de relações que se estabeleceram ao longo das décadas e séculos, entre às sociedades e entre os espaços rurais e urbanos. A pesquisa de Giancarlo Livman Fabreti (2008) permite uma aproximação com esse desenvolvimento levando em conta o entendimento social de grupos que habitam e construíram ao longo do tempo a ruralidade paulista, sem esquecer de realizar uma importante problematização acerca do atual desenvolvimento desse espaço.

Os aldeamentos indígenas que circundavam a antiga vila de Piratininga tiveram um papel importante na política de dominação da Coroa Portuguesa, devido a relação de assimétrica estabelecida entre os grupos jesuítas e a população local. Tais aldeamentos serviram como uma primeira forma de incursão e julgo ordenados pela Coroa Portuguesa. Nesses espaços, eram predominantes as formas de alimentação e produção indígena, como a caça, a coleta e

o plantio de gêneros específicos como a mandioca, base importante na alimentação dos nativos. No transcorrer dos séculos, muitos desses aldeamentos se tornaram os primeiros núcleos caipiras, já com maior presença do europeu (alemães, italianos, portugueses) e dos japoneses, provocando uma grande alteração na paisagem, “veremos, enfim, que o trabalho dessas famílias fez, de uma floresta tropical, a paisagem agrária (FABRETTI, 2008, p. 78), vindo a conformar os núcleos que seriam conurbados à São Paulo ou que conformariam cidades da RMSP.



Imagen 2 - Bataticultura em Parelheiros, década de 1940, praticada por descendentes de japoneses. Fonte: Museu da imigração japonesa, acervo online. Autor: desconhecido.

Com o fim gradativo da escravidão, houve o intencional crescimento de colonos europeus, a fim de embranquecer a população e prover braços livres para o trabalho urbano e rural. É de se pontuar a forma da implantação de colônias de trabalho livre, com a doação de terras aos novos colonos, que preferencialmente se localizassem entre outras localidades importantes, de modo a unir o tecido “de modo a integrá-los aos núcleos e caminhos já constituídos pelos aldeamentos antigos” (*ibidem*, p. 68). Vale comentar que, esses assentamentos de colonos tiveram inúmeros resultados, desde conflitos com indígenas e “caipiras”, simbioses culturais ou total fracasso. Acostumados com outras dinâmicas ambientais, muitos foram acometidos por doenças tropicais ou baixa produtividade.

Mas, ainda vale um maior aprofundamento desse desenvolvimento. A cidade de São Paulo, até meados do século XX ainda se caracterizava como um aglomerado urbano diminuto, com aproximadamente 30 mil habitantes, cujo núcleo central, delimitado pela área inicial do Tamanduateí – Anhangabaú, era circundado por chácaras que posteriormente iriam compor bairros como Pari, Brás, Vila Mariana, Bom Retiro, Cambuci, dentre outros. Segundo Juergen (1968), São Paulo se organizava através de um cinturão de chácaras, com relações suburbanas para com o pequeno núcleo urbano (os mesmos que originaram alguns bairros já citados, através do desmembramento e venda de lotes menores, o que possibilitou a ocupação da terra com usos compatíveis aos interesses que ditavam o crescimento da cidade), e outro cinturão, mais externo, de fazendas, que caracterizavam um cinturão caipira com pouca, mas não insignificante, relação com o esse mesmo núcleo, com grande presença de agricultura de subsistência. Complementando o entorno, havia também outras vilas, freguesias, aglomerados, aldeamentos e capelas curadas, título necessário para a fundação de freguesias durante o século XIX e XX.

Vale pontuar que em decorrência do pouco desenvolvimento urbano, o desenvolvimento de lavouras de gêneros alimentícios era limitado, além do fato do “regime alimentar da população paulista era limitado tanto no campo quanto na cidade, constituindo basicamente de mandioca, feijão e carne seca” (*ibidem*, p. 66). A produção de muitas fazendas serviria para o sustento próprio, uma economia de excedentes, com poucas trocas monetárias que não visavam lucros nem grandes produções, não propriamente

uma economia de subsistência, em decorrência do fato de haver compras de alguns materiais e equipamentos, ainda sim, sem grandes relações com o núcleo urbano, sem influência na produção.



Imagen 3 - Bataticultura na Várzea do Carmo, 1890. Atualmente, região próxima a atual Rua 25 de Março. Fonte: Museu da imigração japonesa, acervo online. Autor: desconhecido.

Uma importante análise que auxilia na compreensão do desenrolar das relações entre os núcleos agrícolas e rurais e a crescente cidade, são os aspectos dos tecidos sociais existentes nesses espaços. No entanto, não se pressupõe fazer uma análise aprofundada da ruralidade brasileira e paulista, sendo que autores importantes como Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes e Olmaria Guimarães, de análise marxista, já o fizeram, colocando que de certo modo o rural seria uma etapa a ser superada para a

urbanização do Brasil, o que criaria condições para o tensionamento da luta de classes capitalistas no urbano. Décadas depois, uma outra corrente, crítica a primeira, argumentava que o meio rural estaria mais dinâmico e competitivo, inserido em dinâmicas de mercado, o que acabara deixando de lado uma análise mais aprofundada das dinâmicas sociais e econômicas do modo de vida camponês que se baseia na terra pelo seu valor de uso. Por fim, tais análises colocam que “a relação campo cidade foi reduzida a uma simples cooperação funcional” (*ibidem*, p. 26).

Fato é que ao nos atentarmos às relações de reprodução social e trato com a terra, mesmo de maneira não aprofundada, podemos apreender que mudanças econômicas, especialmente após a década de 1950, impactaram de maneira incisiva as terras que circundavam o núcleo urbano, alterando a permanência de populações nessas terras, facilitando a penetração da urbanidade nos espaços rurais, comprometendo e até mesmo inviabilizando sua existência. De todo modo, “o afastamento em relação aos alimentos representa um dos elementos de ruptura do nó fundamental entre a humanidade e a natureza” (PERES, MATIOLI, p. 15, 2020).

25-Lei número 601 de 18 de setembro de 1850

26-Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm), acessado em 19/04/2020.

Um importante acontecimento, aliado a gradativa queda do trabalho escravo, foi a promulgação da Lei de Terras de 1850<sup>25</sup>, que colocava em seu artigo 1º: *Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra* (grafado conforme texto oficial)<sup>26</sup>. Com isso, a terra passa a ter um papel importante na acumulação e reprodução de capital, além de dificultar o acesso à terra às camadas sociais despossuídas, especialmente aos libertos e descendentes. Sendo assim, a terra passa a ter papel fundamental na economia, impactando diretamente a construção das cidades e o desmembramento do campo.

Incorporação da renda da terra as dinâmicas urbanas da crescente São Paulo, transformou as relações sociais e produtivas, convertendo a terra em mercadoria urbana. O trabalho agrícola familiar, livre, praticado por imigrantes “enraizada na tradição indígena do planalto paulistano, a agricultura de coivara, devido ao ser caráter itinerante, implicava em um longo ciclo de desmatamento e reconstrução de capoeiras, o qual acabaria se mostrando inviável para o regime de propriedade da terra que vinha se constituído nesta área no final do século XIX. As condições para a degradação do solo, portanto, estavam fundamentalmente postas pelo estabelecimento da propriedade fundiária privada. Contudo,

muitos trabalhos sobre agricultura no entorno paulistano atribuem exclusivamente o emprego do sistema de roça ao empobrecimento da terra e, por consequência, da própria população.

Atravessando essa sociabilidade centralizada no núcleo do bairro rural, iniciou-se a divisão do trabalho entre a cidade e seu entorno, a partir das transformações na metrópole que então nascia: a Capital passou a não somente administrar, mas a integrar economicamente seus arredores, estendendo seu tecido urbano, aproveitando-se, para isso, da própria estrutura formada pelos núcleos e estradas criados a partir dos laços comunitários nos bairros caipiras. (idem, p.171)

Com o crescimento da metrópole, houve o gradativo aumento da demanda por água, energia elétrica, alimentos e terrenos para a construção de casas e indústrias. Com isso há a apropriação do trabalho familiar, orientados pela lógica mercantil, resultando no chamado “cinturão verde”, área fundamental ao sustento da capital paulista. Junto a esse cenário, temos o aprofundamento da divisão do trabalho, ocorrendo a especialização produtiva. Esse gradativo aumento da demanda por energia impacta a paisagem paulistana especialmente na região Sul da cidade, pois, é a região em que se encontram números rios, córregos e riachos que passam a ter mais um importante papel, o da geração de energia elétrica. São muitos os projetos de represas, que inclusive alteram o curso de alguns rios, alterando completamente a lógica ambiental pré-existente.

Nesse momento, a figura do loteador começa a ganhar uma gradativa importância na constituição da cidade, sendo uma figura que através de sua prática, adquire terras relativamente distantes do centro urbano da cidade, dividindo grandes glebas em pequenos lotes para produção de residências de baixo padrão, mas que possibilitasse uma grande margem de lucro, devido ao baixo preço de aquisição de terras sem infraestrutura, que virão a ser completadas anos ou décadas depois. Não só das mudanças do uso e ocupação do solo e do crescimento demográfico, mas principalmente do avanço da propriedade privada, portanto, maior relação com à economia capitalista, podem explicar de maneira mais completa a relação rural – urbano. Tal processo leva a conurbação dos núcleos urbanos, resultando em uma grande mancha urbana.

<sup>27</sup>Para mais detalhes, ver: ZAMONER, Tatiana. Jardim Jaqueline: a disputa pela paisagem entre a cidade formal e a ocupação espontânea. Dissertação de Mestrado apresentado a Universidade de São Paulo. 2013. São Paulo.

As atividades que parte da população desenvolvia, também se destacam a extração de madeira e a produção de carvão e de tijolos em olarias que eram abastecidas com esse próprio carvão, “proibida a primeira, continuava ainda em 1950 a existir”, pois a fabricação caseira de carvão representava uma atividade que garantia a obtenção equivalente geral de valor, ou seja, o dinheiro,

Cada vez mais necessário na medida em que a quantidade de terras necessárias para o desenvolvimento dos modos de vida baseadas na economia do excedente se tornavam escassas” (...) Tratava-se de uma atividade que se intensificava conforme as necessidades dos mercados consumidores na metrópole (ibidem, p. 110, 111, 155).

Algumas localidades da cidade de São Paulo, no perímetro urbano, ainda guardam no presente momento a memória dessas olarias, a citar o Jardim Jaqueline, comunidade localizada na Zona Oeste de São Paulo<sup>27</sup>, originária de uma fazenda que contava, além de outras instalações, diversas olarias.

Com o fim gradativo do trabalho escravo, há a transferência de capitais para o domínio de terras, aliada a lei de terras de 1850, impactando a constituição espacial das cidades, especialmente São Paulo, com a renda obtida na economia cafeicultora do interior do estado sendo transferida e multiplicada com a privatização das terras rurais e urbanas, levando essa ao seu espraiamento cada vez mais baseado em uma economia urbano-industrial, com galpões industriais de bens duráveis e bairros operários, com importante papel da *São Paulo Railway* e a *The São Paulo Trainway*, que demandava cada vez mais energia elétrica, ocasionando a construção de usinas hidrelétricas, com destaque para a empresa *The São Paulo Light and Power*, mudando a paisagem paulista notadamente na região Sul.

Ademais, temos uma sociedade composta por uma pluralidade de tempos e ritmos (o que não mascara conflitos e desestruturações sociais), resultando em diversos modos de vida, mesmo em uma sociedade capitalista dominada por relações de mercado. O aprofundamento da divisão do trabalho leva ao aumento da especialização produtiva e social, culminando no aumento da diferenciação do rural e do urbano.

Todavia, o camponês integra-se de maneira subordinada à sociedade capitalista, justamente porque necessita vender seu produto para adquirir outros necessários à sua própria sobrevivência, além de ter que investir na especialização da produção agrícola devido às demandas do mercado monopolista (*ibidem*, p. 29).

Com o aumento da população urbana, houve o aumento do comércio de mantimentos e alimentos. Concomitantemente a prefeitura buscou meios de regularizar e controlar o comércio, estabelecendo entrepostos e mercados, como o primeiro Mercado Municipal, na várzea do Carmo, o começo de uma transformação da paisagem do local, uma “transição do rural para o urbano na paisagem da Várzea do Carmo, induzida (...) [pelo] Mercado Municipal” (*ibidem*, p. 192). O estabelecimento de entrepostos comerciais gradativamente forçou a produção de gêneros específicos, de produção segmentada e organizada em cooperativas, o que refletiu no espaço rural que abastecia os mesmos, forçando o aumento de produtividade e alterações antrópicas nos ciclos de produção de alimentos.

A partir desse desenvolvimento, temos que gradativamente o avanço urbano, com a lógica mercadológica, impõe a perda de espaços agricultáveis na cidade e no entorno imediato. O crescimento da mancha urbana empurra para as beiradas, cada vez mais distantes do centro, parte da população marginalizada socialmente. Além disso, temos que as áreas produtivas também se distanciam, acarretando em dificuldades alimentares e ambientais para a massa urbanizada. Contemporaneamente, locais que antes se caracterizavam por uma paisagem rural, hoje se encontram totalmente inseridas na morfologia urbana:

Os limites orientais da cidade de São Paulo encontram-se hoje na pequena localidade de Artur Alvim, vanguarda atual da região da Penha, a qual representa o papel que, por volta de 1945, era representado pela Vila Guilhermina. Termina ali a área urbanizada, sofrendo solução de continuidade a massa mais ou menos ininterrupta do casario da metrópole. O viajante que se encaminha para Leste vê então, diante de si, as colinas cobertas por sua vegetação natural e sente que está em plena zona rural (*AZEVÉDO*, 1958, p. 162).



Imagem 4 - Fazenda localizada a 5 km da estação Itaquera da Estrada de Ferro, em 1956. Atualmente, bairro do Itaim Paulista, completamente urbanizado. Fonte: AZEVEDO, 1958. Autor: Desconhecido.

#### 4.4 Conclusões

Conforme fora enunciado, tomando como base o que a literatura nos traz, com destaque para a São Paulo, o crescimento da cidade trouxe um maior intercâmbio com as iniciais áreas rurais, delimitadas por fazendas e chácaras, que décadas mais tarde se tornariam bairros completamente conectados com o tecido urbanizado, constituindo um tecido urbano de relativa uniformidade sem perceber que em décadas passadas aquele local poderia ser uma fazenda, com uma paisagem completamente diversa da contemporânea.

Vale o destaque para o papel fundamental do avanço do sistema da propriedade privada, e, portanto, da precificação do solo, o que acelera o aumento da mancha urbana sobre áreas remanescentes naturais. Atrelado a esse fato, temos a demanda por energia e matéria prima crescendo paralelamente ao desenvolvimento urbano das cidades, o que, pelas soluções adotadas à época, transformou enormemente os espaços naturais, impactando diretamente os espaços produtivos.

Outro importante aspecto levantado, é a de que a prática do cultivo alimentar nas cidades em questão tem seu aspecto histórico, abarcado por uma gama diversa de culturas e sociedades que devem ser levadas em questão quando pensamos e analisamos tais territórios.



## Cap.5

---

A questão alimentar urbana<sup>28</sup>  
Parte II

---

28- O subcapítulo 5.1 é oriundo e adaptado da pesquisa de Iniciação Científica: Hortas Urbanas: limites e potencialidades da produção alimentar em áreas exíguas, com orientação da prof(a) Dr. Karina Leitão e co orientação de Dr. André Luzzi.

## 5.1 Panorama urbano e breves consequências no campo alimentar

Segundo a ONU, até 2050 cerca de 68% da população global será moradora de cidades (ONU, 2014), especialmente em grandes aglomerados habitacionais, com grandes taxas de crescimento em área e população, notadamente nos chamados países subdesenvolvidos, com uma crescente desigualdade social, cujo processo de urbanização, acaba por consolidá-las de maneira espacial (HOORNWEG, POPE, 2016).

Quando aprofundamos na análise sobre a América Latina, podemos ver que se trata da região mais urbanizada do mundo, com cerca de 80% da população vivendo em cidades<sup>29</sup> muitas vezes sem planejamento oficial<sup>30</sup>, o que resulta não raras às vezes em uma espacialidade excludente, o que acaba por gerar conflitos entre as diversas urbanidades (aqueles colocadas como ilegais em conflito com as dotadas de algum nível de legalidade) e entre a urbanidade e a ruralidade em decorrência da forma expansiva e predatória de urbanização em direção aos remanescentes de áreas naturais.

Os conflitos em torno do direito à moradia e à cidade também tem se intensificado em diversos locais da América Latina, com destaque para as Jornadas de Junho em 2013 no Brasil e nas diversas manifestações em outros locais como Chile, Bolívia e Equador, nos anos subsequentes. Prover moradia digna e de qualidade para esse enorme contingente populacional já é um desafio, e o será ainda mais difícil com o crescimento populacional e de urbanização precária.

Alimentar esse contingente populacional também será um grande desafio global que deve ser pensado e analisado desde já, necessitando novas aproximações e abordagens sobre o tema, especialmente nas questões produtivas e ambientais que sejam de fato, sustentáveis. No Brasil, grandes cidades como São Paulo, com seus 12 milhões de habitantes e cerca de 20 milhões em sua Região Metropolitana (IBGE, 2019) são grandes consumidores de alimentos produzidos em outras localidades que não em seus perímetros urbanos, ainda que em áreas rurais de alguns municípios, haja uma grande produção, com destaque por exemplo para Mogi Mirim, o que acaba por se mostrar um bom exemplo de exercício de análises

<sup>31</sup>-Conforme visto em: MILMAN, Oliver. Earth has lost a third of arable land in past 40 years, scientists say. The Guardian. Reino Unido, 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/02/arable-land-soil-food-security-shortage>

<sup>32</sup>-São áreas de matas que oferecem diversos serviços ecossistêmicos, que usualmente se localizam no entorno da área urbana dos municípios. Vale comentar que o cinturão verde da cidade de São Paulo possui o status de Reserva de Biosfera. Disponível em: <https://www.infraestruturaeambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/o-instituto/rbcv/o-cinturao-verde/>, acessado em 03/03/2020.

<sup>33</sup>-Ver: <https://nacoesunidas.org/urbanizacao-da-america-latina-e-caribe-foi-ineficiente-e-pouco-sustentavel-alerta-agencia-da-onu/>, acessado em 03/03/2020

e experimentações nas temáticas pertinentes ao alimento e a relação com a cidade, demonstrando o grande trabalho a ser feito acerca do assunto no Brasil e no mundo.

Soma-se ao fato de que perdemos áreas agricultáveis em quantidades cada vez maiores nos anos recentes, chegando a perdas próximas a 30% nas últimas 4 décadas<sup>31</sup> por diversos fatores, desde o esgotamento do solo, a obras civis que alteraram o microclima regional.

Nessas grandes cidades contemporâneas, de modo geral, o abastecimento de alimentos é feito por meio da produção de seus cinturões verdes<sup>32</sup> (que possuem extrema importância socioambiental), mas pouco ou quase nada é produzido em maiores escalas dentro do perímetro urbano, por inúmeras justificativas, como a questão laboral, a questão do uso do solo e as condições de recursos naturais. O sistema hídrico urbano, composto por córregos, riachos e rios, acaba por ser o destino final dos precários sistemas de esgoto, com o lançamento de efluentes sem o devido tratamento, o que, além de representar uma grande falha estatal, comprometendo a saúde de milhares de pessoas acaba por limitar o uso dessas águas para irrigação de plantios urbanos.

Parte dos solos padecem por meio da contaminação de metais pesados, oriundos de resíduos industriais e da combustão de combustíveis fósseis, o que também representa riscos à saúde da população e pode ser mais um fator contaminante dos alimentos, quando plantado sem levar em consideração tais características prévias. De modo geral, o pouco trato para com às questões ambientais produzem uma urbanização que adoece e mata seus cidadãos, especialmente os de maior carência material, e que, em decorrência das mudanças climáticas com eventos extremos cada vez mais frequentes, se mostram incapazes para o efetivo enfrentamento desse cenário, além de não contribuir para a sua atenuação (MARENGO et al. 2020)<sup>33</sup>.

Os conceitos de Segurança e Soberania Alimentar, que permeiam discussões relativas ao alimento e suas formas de produção, são consideradas extremamente importantes pela Organização para Alimentação e Agricultura (FAO, 1996) e são metas que buscam ser alcançadas em políticas, planos e leis. Entretanto ainda encontramos cerca de 1/6 da população global em situação de desnutrição, mesmo após décadas da chamada Revolução Verde, que inicialmente visava a erradicação da fome, mas que acabou por

potencializar concepções econômicas predatórias ao inserir a lógica alimentar em flutuações de mercado e pouca diversidade produtiva. Portanto, deve-se buscar sair da dinâmica da alimentação hiper especializada baseada nessas premissas, as commodities, que não garantem o acesso universal à alimentos de qualidade, pelo contrário, dificultam.

34-Para maior aprofundamento sobre essa temática, ver: MATIOLI, V., PERES, J. Os Donos do Mercado: como supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. Editora Elefante. São Paulo. 2020.

A lógica do alimento como mercadoria<sup>34</sup>, inserida em grandes redes de distribuição, especialmente os grandes supermercados, acaba por dificultar o acesso ao alimento das camadas menos favorecidas economicamente, mesmo aquelas que moram próximas à mercados. Esses alimentos, acabam por passar por diversos elos de distribuição, o que o torna menos fresco, com mais embalagens, portanto, em uma qualidade nutricional diminuta e uma maior produção de Gases de Efeito Estufa (GEEs) na produção e distribuição (MACHADO et al, 2016).

Em 2014, as três maiores redes de supermercado do país, as duas primeiras francesas e a terceira norte-americana, concentram mais da metade do faturamento de todo o setor (ABRAS, 2015). Uma questão que está sendo colocada é que as grandes redes determinam quais alimentos os produtores rurais irão cultivar e o preço que irá ser pago por eles, empobrecendo a atividade camponesa, homogeneizando aquilo que a população terá disponível para se alimentar, enfraquecendo o comércio local e promovendo um modelo subordinado aos interesses econômicos" (TARRICONE, 2016, p. 41).

A falta de acesso à comida de maior qualidade nutricional é uma realidade difícil para uma significativa parcela da população das cidades. Tais pessoas vivenciam os chamados 'desertos alimentares' (ou deserts de alimentos frescos/saudáveis), se caracterizando pelo não acesso à alimentos frescos e saudáveis, por fatores principalmente econômicos, presentes não somente nas chamadas periferias, mas nos centros da cidade. O não acesso à alimentos de qualidade, acarretam graves problemas de saúde pública, especialmente em crianças e idosos, desde a subnutrição até a obesidade.

Ao somar os custos de moradia, transporte, lazer e os alimentares, nota-se facilmente que a renda de muitas famílias é insuficiente para cobrir tais gastos<sup>35</sup>. Portanto, pensar territorialmente o acesso à nutrição adequada é urgente e, pelas vias que possibilitem a autonomia pela autogestão, passa a ser tarefa de arquitetos e urbanistas. Cidades como Sofia, Cairo,

Detroit, Havana, Curitiba e até mesmo São Paulo, dentre outras, nos mostram as inúmeras possibilidades que as hortas urbanas podem ter no enfrentamento dessas questões, de acordo com a própria construção histórico social local. Além dos desertos alimentares, temos locais que podem ser chamados de pântanos alimentares, com acesso facilitado aos alimentos, mas não raras vezes, à alimentos de baixa qualidade nutricional, ultraprocessados, que acabam por também resultar em graves problemas de saúde pública.

Ao longo das décadas do século XX as grandes cidades infelizmente se consolidaram não só no imaginário popular, mas de fato, como locais de trânsito, arranha céus, poluição, riqueza e pobreza vivendo lado a lado, gerando estresse e conflitos diários pela sobrevivência. A cidade de São Paulo, não escapou de tal cenário, saindo de uma pequena vila, à cidade das indústrias e a partir dos anos 1970, para a cidade dos negócios em pouco mais de um século (BENEDIDO, 2007), sendo caracterizada por um urbanismo caótico e até mesmo imediatista em conflito com as pré-disposições ambientais e sociais. Logo, conceber mais espaços verdes, que possam ser produtores de alimentos no tecido urbanizado, além do ganho alimentar, deve permitir melhor usufruto dos serviços ecossistêmicos naturais e possibilitam a redução do estresse urbano sobre o meio ambiente e sobre os indivíduos (NAGIB, 2018). Cidades como Sofia e Cairo, já citadas, também utilizam das hortas como mecanismos de melhorias ambientais, por exemplo.

Contemporaneamente a cidade de São Paulo se configura sem grandes espaços verdes no seu meio urbano, reproduzindo mais um aspecto de desigualdade. Alguns bairros estão acima da média prevista pela ONU, de 12m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante, e outros, notadamente os centrais e alguns periféricos, estão carentes, ainda que tais indicadores tenham melhorado nos anos mais recentes (REDE SOCIAL BRASILEIRA POR CIDADES JUSTAS E SUSTENTÁVEIS, 2017). O crescimento espraiado e sem levar em conta aspectos ambientais, se faz em parte pela ausência do estado, e quando se torna presente, não é raro adotar políticas públicas errôneas ambientalmente, gerando impactos ambientais drásticos e catastróficos (GERAQUE, 2019). Com a crescente impermeabilização do solo, temos como resultado desastres socioambientais como as enchentes, que impreverivelmente atingem a população mais vulnerável economicamente (FERNANDES, 2019). Além dos

aspectos nutricionais, pensar em hortas urbanas é pensar em outras possibilidades para as cidades. Ao colocar a cidade de São Paulo como exemplo, podemos nos aproximar de que forma a cidade polo da Região Metropolitana lida com sua própria construção urbana e suas relações ambientais, o que sem dúvida acaba por influenciar outras cidades que compõem a RMSP.

Essas precariedades urbanas, produzem diversos conflitos e contradições, relacionadas a sua forma de produção, relações de propriedade, valores de uso e de troca e de discursos políticos que influem na produção de cidade, seja por meio de políticas públicas e/ou por meio de ações autônomas de seus cidadãos, organizados ou não. Assim como movimentos urbanos por moradia buscam modificar a forma de se produzir cidade, movimentos que lutam pela agricultura urbana, notadamente de maneira agroecológica, também são um importante agente de questionamentos e especialmente de mudanças (NAGIB, 2018).

Ademais, a produção e consumo de alimentos é um assunto que é ainda pouco tratado no campo do urbanismo, frente a necessidade, com poucas investigações acerca do que os habitantes das cidades se alimentam, em quantidade, qualidade e quais custos são necessários (sociais, ambientais e econômicos), tanto para a produção quanto para o descarte de resíduos alimentares, sem nos esquecer de todo a logística transportes envolvida, ainda que seja um campo em crescimento investigativo nacional e internacional nos anos mais recentes nos estudos urbanos. Faz-se necessário o entendimento das produções de alimentos nos perímetros urbanos, para que tal uso faça parte de uma cidade efetivamente mais justa.

Sendo assim, planejar uma cidade efetivamente sustentável é de enorme valia e necessidade. Para isso, a visão multissistêmica e transdisciplinar, com maior conexão entre os estudos urbanos e de ecologia, como nos mostra Liza Maria Andrade (2014), indo além de pensar soluções como telhados verdes, parques urbanos e recuperação de rios e córregos urbanos, que por mais interessantes que possam ser, reforçam a lógica das cidades como reproduutoras de capital em soluções padronizadas não revolucionárias, a cidade como mercadoria.

<sup>36</sup>Ambos os autores são repórteres e integrantes do grupo intitulado O Joio e O Trigo, sendo um coletivo que se aprofunda na investigação de aspectos relevantes à alimentação e política, com destaque para o acompanhamento de questões relativas ao agronegócio, produção familiar, políticas públicas etc.

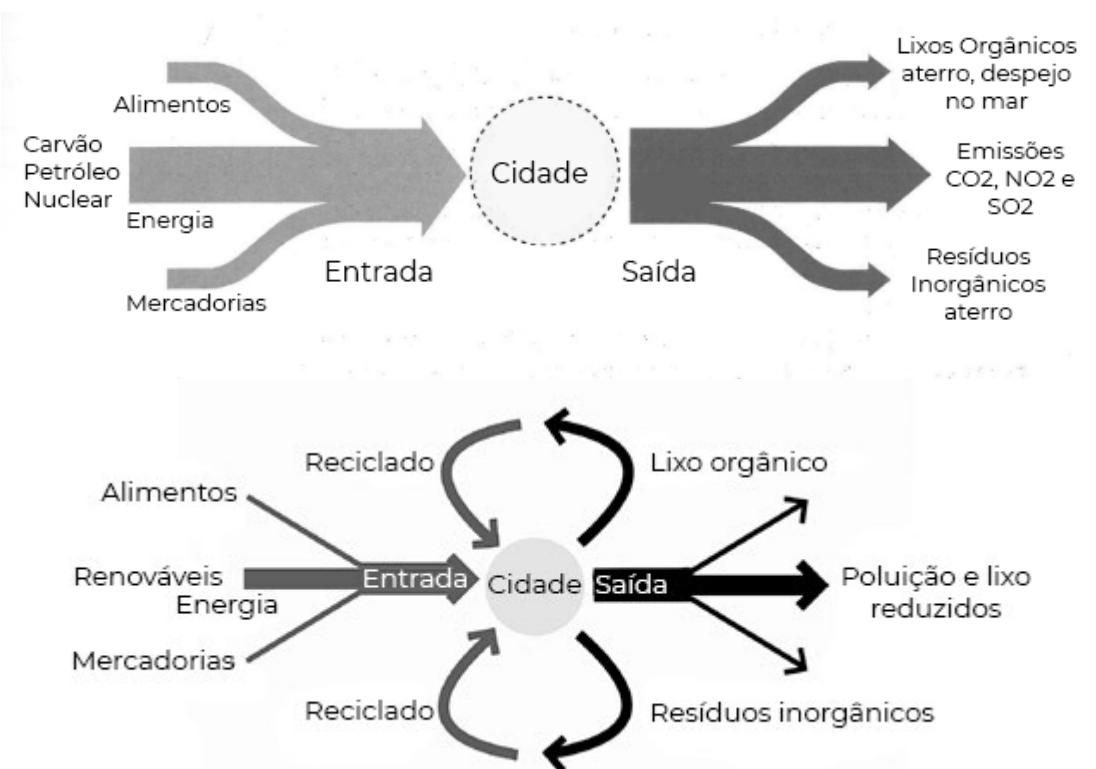


Imagem 5 - Metabolismo Linear e Circular para cidades. Fonte: ROGERS, GUMUCHDJIAN, 2001.

## 5.2 Comida e cidade: uma questão fora de cogitação

Ainda na aproximação da temática do alimento e a cidade, vale nos aprofundar em alguns detalhes sobre a localização de grandes redes de supermercados no tecido urbano, e consequentemente a relação com seus moradores e como tais fatores perpassam questões de política e saúde pública.

No livro reportagem intitulado *Os Donos do Mercado*, de autoria de João Peres e Victor Matioli<sup>36</sup> somos apresentados a uma gama importante de dados e questionamentos, entrevistas e visões acerca do impacto do:

Nosso gesto de consumo mais banal. Mais automático. Mais repetido e repetitivo. Mais impensado. E, no entanto, um dos gestos que mais tem implicações para nós e nossos corpos. Para nossas cidades. Para nosso planeta. (PERES, MATIOLI, p. 12, 2020)

Ou seja, nossas idas aos mercados, especialmente das grandes redes também são fruto e indutores de um certo desenvolvimento urbano e se interfere fortemente com relações trabalhistas no campo e na cidade.

As grandes redes de supermercado, com destaque para uma grande rede nacional e uma francesa, são o destaque do livro (que também comenta sobre outras grandes redes, mas oferecem maior destaque para as duas, líderes de venda e lucros em nosso país, com cerca de 32% do faturamento no varejo alimentar nacional (*ibidem*, 2020). Tais redes têm o poder político e econômico de ditar o andamento de preços, localização e emprego do sistema de abastecimento e venda, de atacado e varejo, especialmente na região sudeste, sendo esta a de maior interesse econômico. Vale frisar que essas duas formas de comercialização, somadas, representam mais da metade das frutas e hortaliças comercializadas no ETSP (Entreposto Terminal São Paulo).

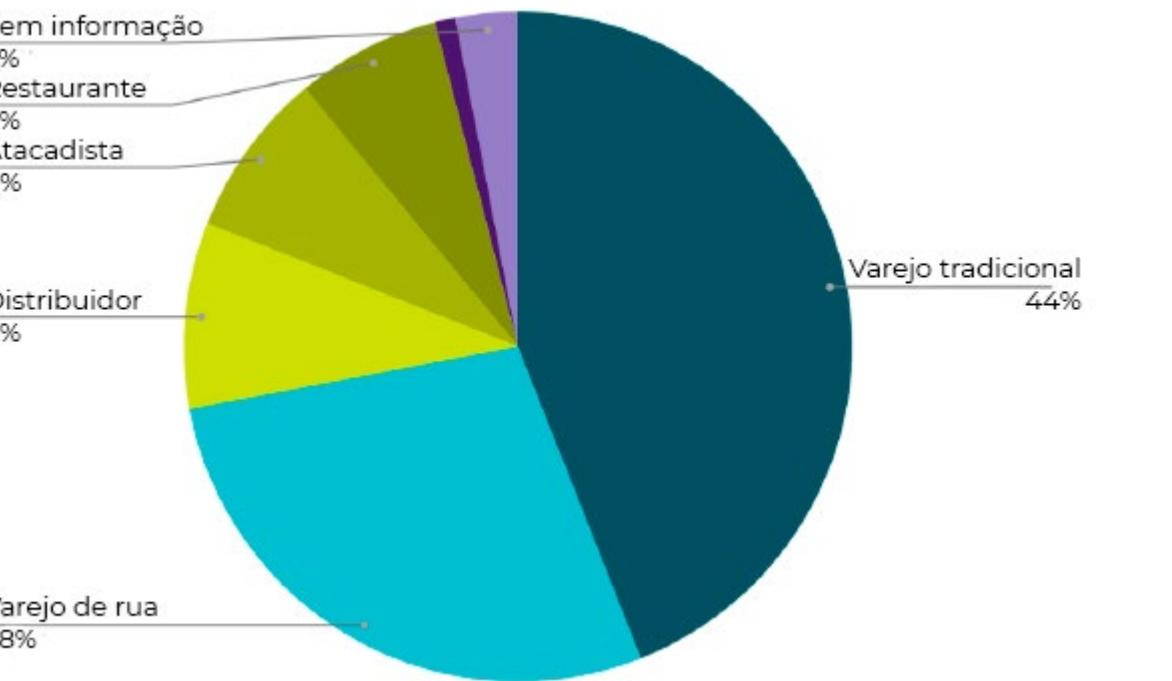


Gráfico 3 - Distribuição de frutas e hortaliças comercializadas no ETSP por equipamento de destino. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

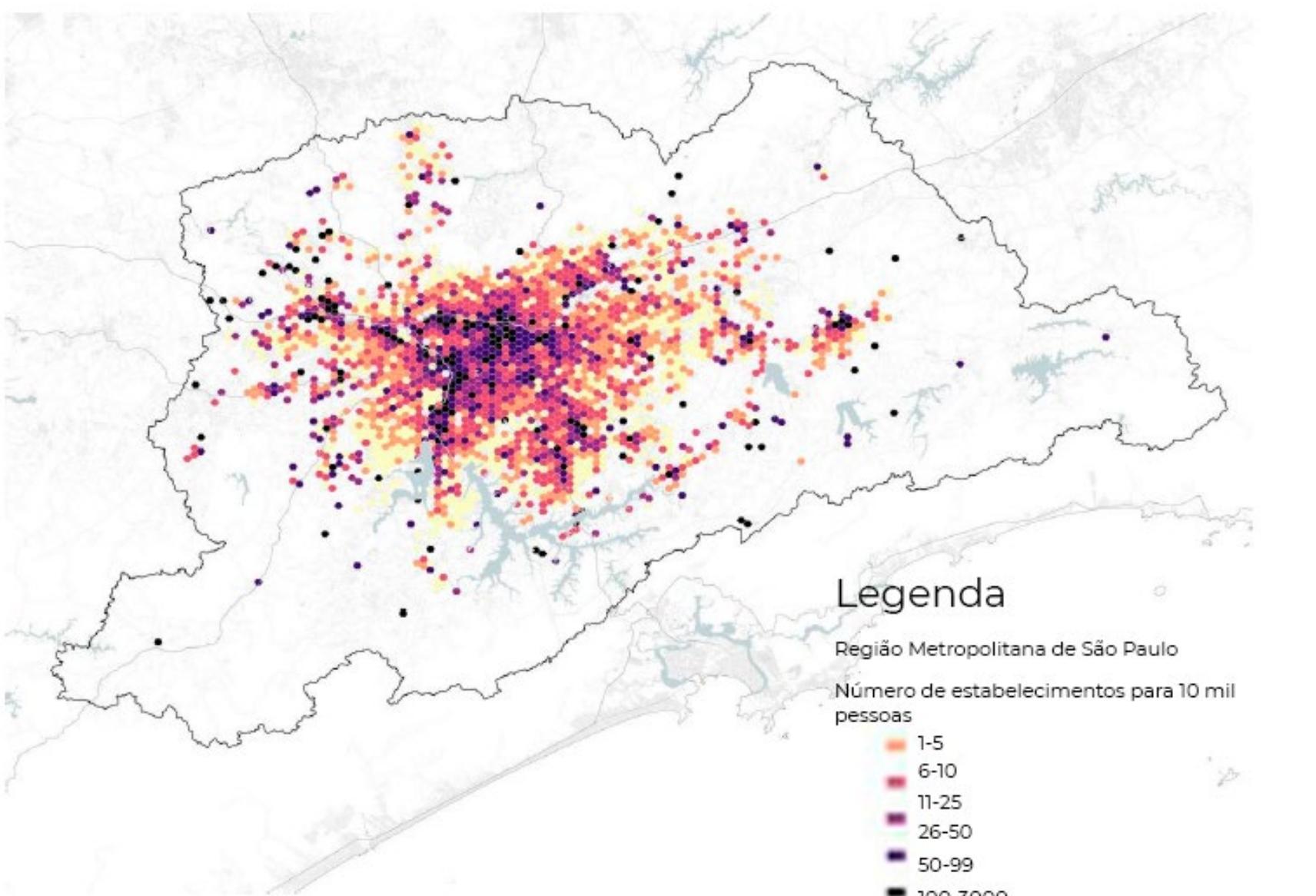
Um argumento forte dos autores acerca dessa problemática e como ela se coloca tão preponderantemente, é que do modo como os supermercados são construídos. Sua arquitetura induz ao consumo sem se questionar a história dos alimentos que ali são comprados, de modo que não há a menor necessidade de se pensar quem de fato produziu aquele alimento, quem o plantou (e que dia isso ocorreu, assim como sua colheita), quem cuidou dele dia após dia, de onde ele veio e principalmente o quanto esse trabalho foi remunerado, ao longo de toda sua cadeia de produção. Conforme é comentado pelos autores, alimentos sem história não são questionados.

Produtos cada vez mais iguais, para consumidores “diversamente idênticos” (*ibidem*, p. 166). A natureza não escapa do apagamento de suas principais características ao serem vendidas nos supermercados urbanos. Produtos padronizados e com pouca diversidade são os destaques dos setores in natura. Bananas iguais, com tamanhos preestabelecidos (pelo próprio Ministério da Agricultura), sem manchas e com cores uniformes, dessa forma:

A maneira como o fruto é acondicionado, a embalagem, o transporte, tudo isso corresponde a normas difíceis de atender por um produtor pequeno, para quem variações mínimas de custos significam a falência (*ibidem*).

Uma consequência apontada pelos autores, acerca do argumento apresentado anteriormente, é o consumo cada vez maior de produtos industrializados, sendo esses nutricionalmente pobres, criando e agravando doenças diversas, representando um claro impacto na saúde pública nacional. Ademais, tais produtos acabam sendo consumidos com grande destaque pelas camadas economicamente mais desfavorecidas da sociedade.

Através do mapa a seguir pode-se notar a concentração de estabelecimentos que se destacam na venda de produtos ultraprocessados. A parte mais rica da cidade possui a maior aglomeração desses pontos de venda, no entanto, podemos notar que há locais nas periferias em que também há essa grande concentração.



Mapa 10 - Número de estabelecimentos ultraprocessados por 10 mil habitantes - RMSP. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

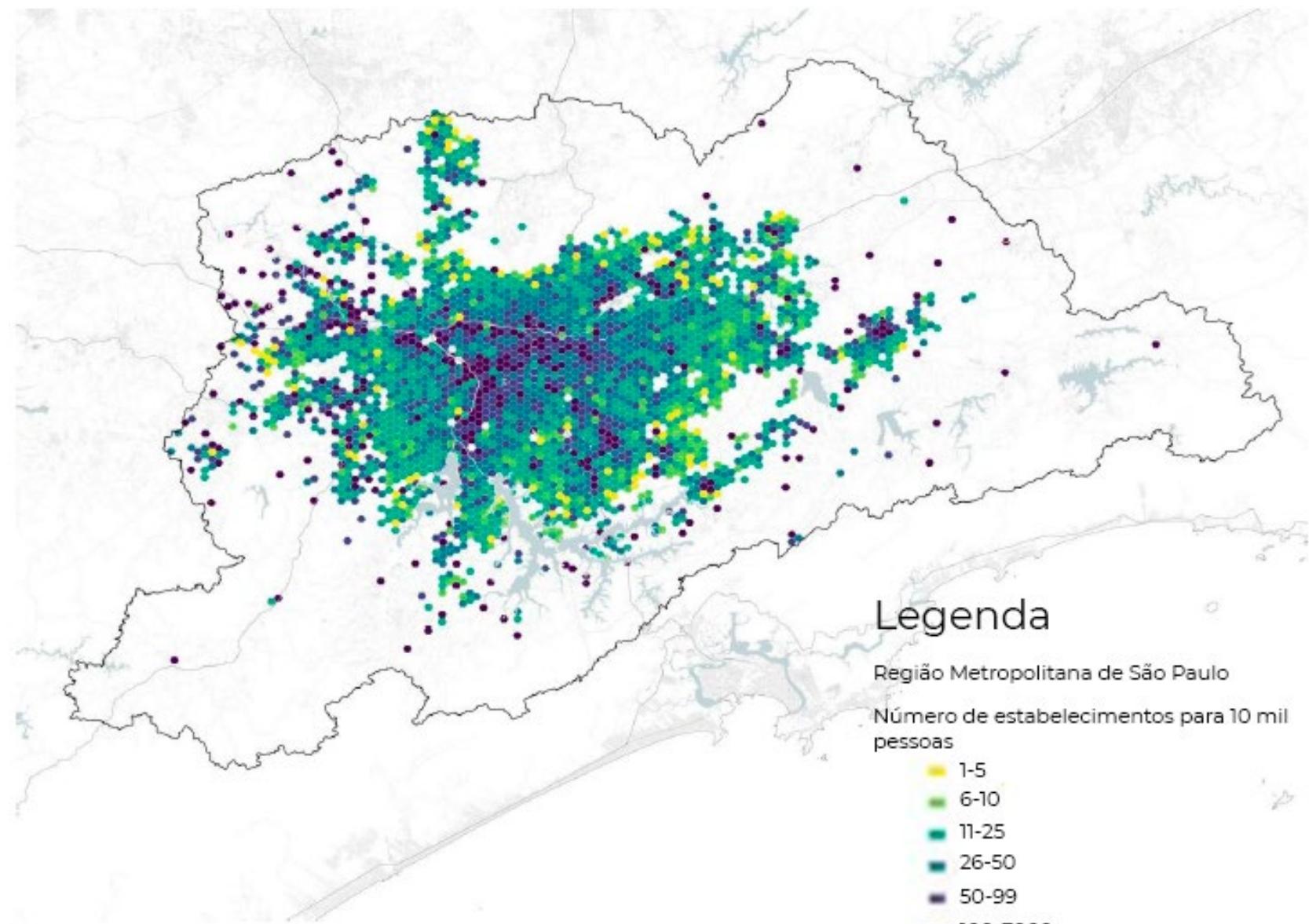
A lógica supermercadista impacta não somente a saúde dos consumidores, mas a dos produtores, aqueles no qual todo o processo alimentar se inicia. Em virtude da crescente demanda dos supermercados, o sistema de venda de alimentos passou por uma mudança. Em decorrência do crescimento do poder econômico das grandes redes, a figura do atravessador, aquele que compra de diversos produtores, que por sua vez revende os produtos para os supermercados para daí serem vendidos aos consumidores ganha destaque. Não são raros os casos em que há mais de um atravessador, eles a mais entre produtores e consumidores. Nessa relação, quem acaba por perder cada vez mais é o produtor, que tem que produzir mais sem ter a certeza do pagamento do seu produto pelo atravessador.

A situação piorou com o crescimento do número de intermediários, o aumento dos custos decorrentes da demanda por alta produtividade e a redução da margem de lucro dos agricultores (*ibidem*, 2020, p. 41)

Por fim, vale pontuar sobre a localização nas cidades, especialmente na capital paulista, dos minimercados, supermercados e grandes atacadões (todos, claro, controlados pelas mesmas redes). Enquanto nas regiões centrais e de maior poder aquisitivo, temos maior presença de minimercados e supermercados, abastecidos quase que diariamente com produtos frescos (padronizados, acondicionados, refrigerados, embalados, maquiados) e com importante destaque no interior da loja, em alguns casos, sendo o “carro chefe” do mercado, com luzes especiais para melhor percepção das cores das frutas. Por outro lado, em grandes atacadões (ou atacarejos) localizados normalmente nas bordas das cidades, ficam com os produtos que sobram, podres:

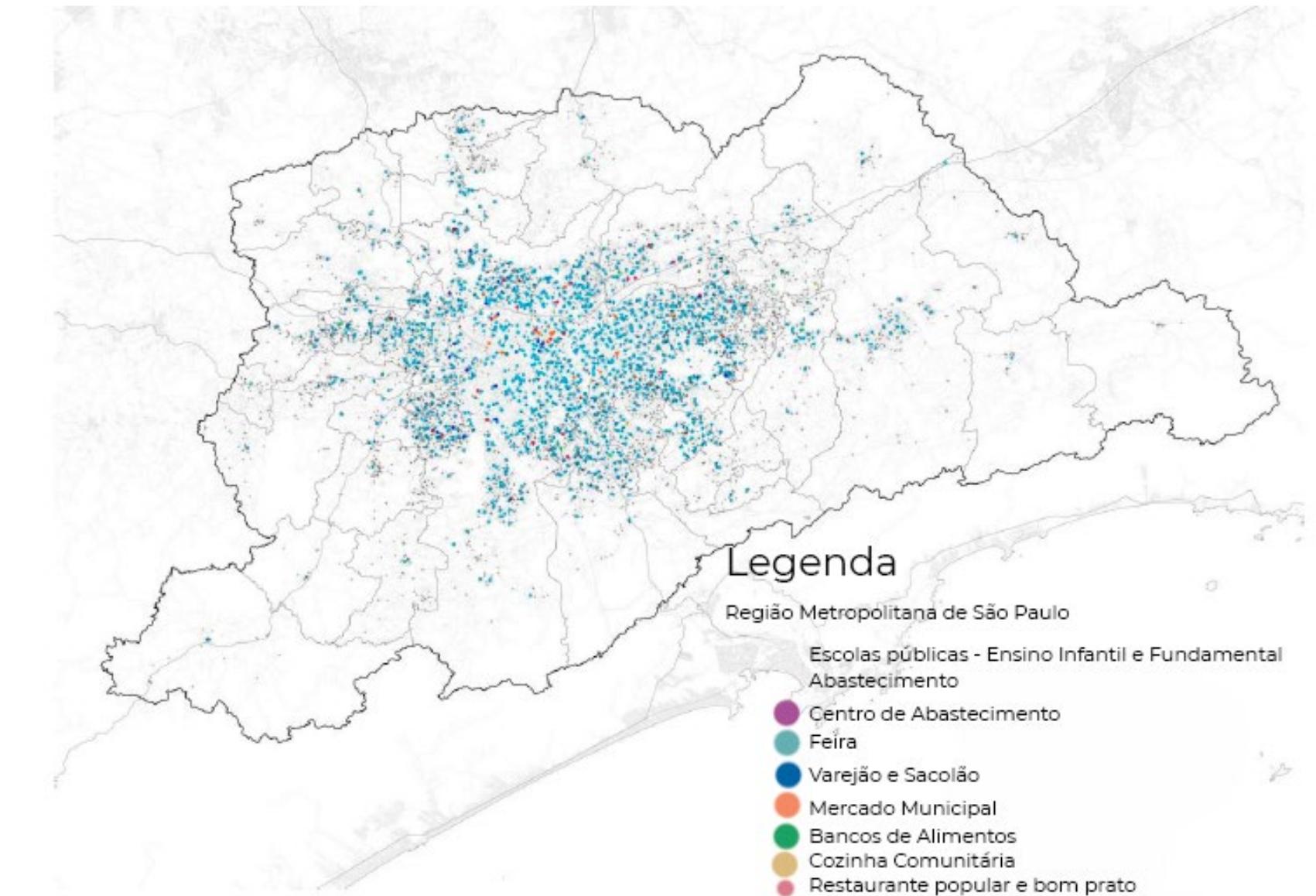
O que um cliente do Pão de Açúcar classifica como podre pode ser uma joia rara no setor de hortifruti de uma loja na periferia de São Paulo. Numa unidade do Atacadão (...), um repositório cumple um papel de enxugador de gelo, trocando frutas e legumes totalmente podres por frutas e legumes quase podres (*ibidem*, p. 149)

Por sua vez, a rede de estabelecimentos públicos de abastecimento alimentar se encontra dispersa pelo território metropolitano, havendo claro maior concentração nas zonas urbanas da cidade de São Paulo.



122

Mapa 11 - Número de estabelecimentos in natura e mistos por 10 mil habitantes - RMSP. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.



123

Mapa 12 - Rede de abastecimento pública - RMSP. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

Quando observamos os gastos familiares, notamos de acordo com o gráfico a seguir que a parcela gasta com alimentação nos décimos de renda familiar per capita decai quase que uniformemente de acordo com o aumento da renda. Isso significa que os gastos com alimentação pesam menos em famílias com rendas mais altas.

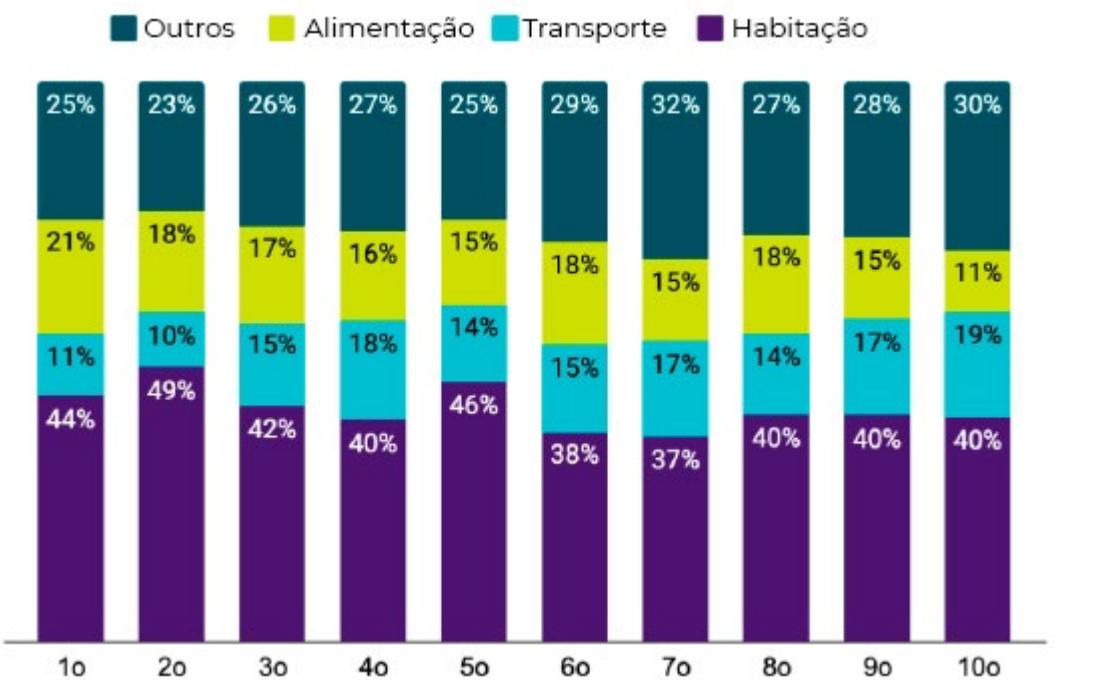


Gráfico 4 - Distribuição das despesas de consumo por grupos de despesa, segundo décimos de renda familiar per capita  
RMSP. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

### 5.3 Conclusões

De maneira geral, buscamos abordar neste capítulo aspectos relevantes para a temática de alimentação, nutrição e produção de alimentos em um cenário urbano que apresenta diversos desafios para enfrentamento de questões ligadas principalmente ao acesso à terra urbana.

Pensar o acesso a alimentos, a cadeia produtiva criada pela necessidade urbana torna-se fundamental para implementação de novos olhares para a cidade e seus cidadãos, entendendo que nem todos têm acessos igualitários a alimentos e espaços para que possam produzir, obtendo autonomia alimentar e até mesmo formas de renda. Vale pontuar que essa abordagem também perpassa pensar como as cidades funcionam, sendo espaços que

busquem uma maior subsistência e que não gerem quantidades de resíduos que acabam sendo transportados para outras localidades, representando uma grande perda de energia e capital.



# Cap.6

---

Alimentação, uma questão  
metropolitana

Parte II

---

## 6.1 Cinturão verde

Dentro do cenário metropolitano, o cinturão verde pode ser caracterizado por uma vasta área de remanescentes de floresta em conjunto com plantações e locais para práticas de turismo ecológico e morada de algumas tribos indígenas. Sua existência, fruto da relação histórica da cidade de São Paulo e arredores, relação essa de conflito com o antigo cinturão caipira, uma vez da expansão do capital e da crescente dicotomia cidade-rural, conforme já demonstrado anteriormente, se constitui atualmente como um local de extrema importância para a existência do aglomerado urbano paulista, ainda que a relação contemporânea seja permeada pela dependência e extração (LANGUENBUCH, 1972).

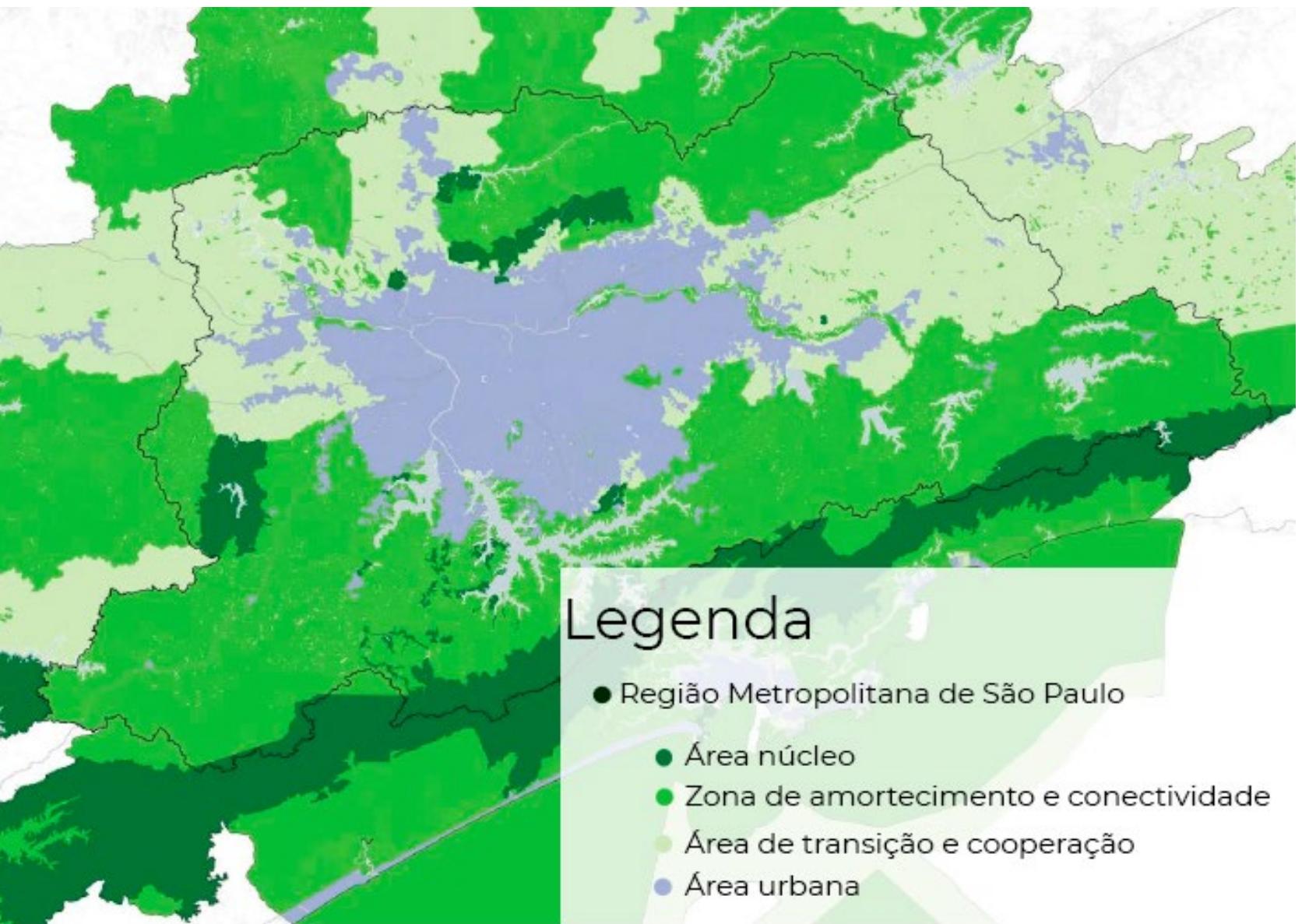
A aproximação com esse espaço, para essa pesquisa, pode ser colocada conforme escreve Walid Mahmoud Khatib (2018), nas primeiras linhas de sua dissertação de mestrado:

No contexto metropolitano, o então chamado Cinturão Verde de São Paulo surge como uma grande área de produção agrícola de onde provém grande parte dos produtos alimentícios que abastecem a metrópole paulista e até mesmo outros estados" (KHATIB, 2018, p.12).

Desde o ano de 1993, o cinturão verde localizado na Região Metropolitana de São Paulo se insere em uma grande Reserva de Biosfera, sendo chamada de Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo, contemplando toda a RMSP, parte da Baixada Santista, de Campinas e outras cidades do interior paulista, por sua vez, inserida dentro da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Sua gênese se encontra no programa Reserva da Biosfera criado pela UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), que visa aliar a preservação de áreas florestadas com diversos usos econômicos, sejam atividades econômicas ou produtivas, mais especificamente, produtoras de alimentos para áreas urbanas.

Um aspecto importante de seu zoneamento e gestão se deu com a revisão do zoneamento da Reserva em 2002, onde foram incluídos corredores ecológicos urbanos, representando um maior entendimento das funções ecológicas que essas áreas oferecem para as cidades. No caso, os municípios de São Paulo e Santo André foram classificados como zonas tampão, zonas essas que

necessitam de um olhar atento nas relações entre o crescimento urbano e áreas vegetadas remanescentes (LEITE, 2012). No mapa a seguir, podemos ter uma aproximação maior com a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde no contexto metropolitano.



Mapa 13 - Reserva da Biosfera do Cinturão Verde - RMSP. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

Em relação à gestão do cinturão, é composto por 34 representantes, sendo 17 representantes não governamentais e 17 representantes institucionais governamentais, sendo eles:

Representantes não governamentais

- Um representante da Federação de Agricultura do Estado de São Paulo;
- Um representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo;
- Um representante da Associação Comercial;
- Um representante da Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê;
- Um representante da Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista;
- Um representante da Comitê da Bacia Hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari, Jundiaí;
- Um representante da CONSEMA;
- Dois representantes da comunidade científica;
- Dois representantes de moradores da região do cinturão verde;
- Três representantes de ONGs atuantes na região;
- Três convidados do comitê transitório;

#### Representantes governamentais

- Seis representantes de governos municipais;
- Dois representantes do Instituto Florestal;
- Um representante da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo;
- Um representante do Comitê Estadual da Reserva de Biosfera da Mata Atlântica;
- Um representante da EMPLASA;
- Um representante da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo;
- Um representante da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental;
- Um representante do Ministério Público Estadual;

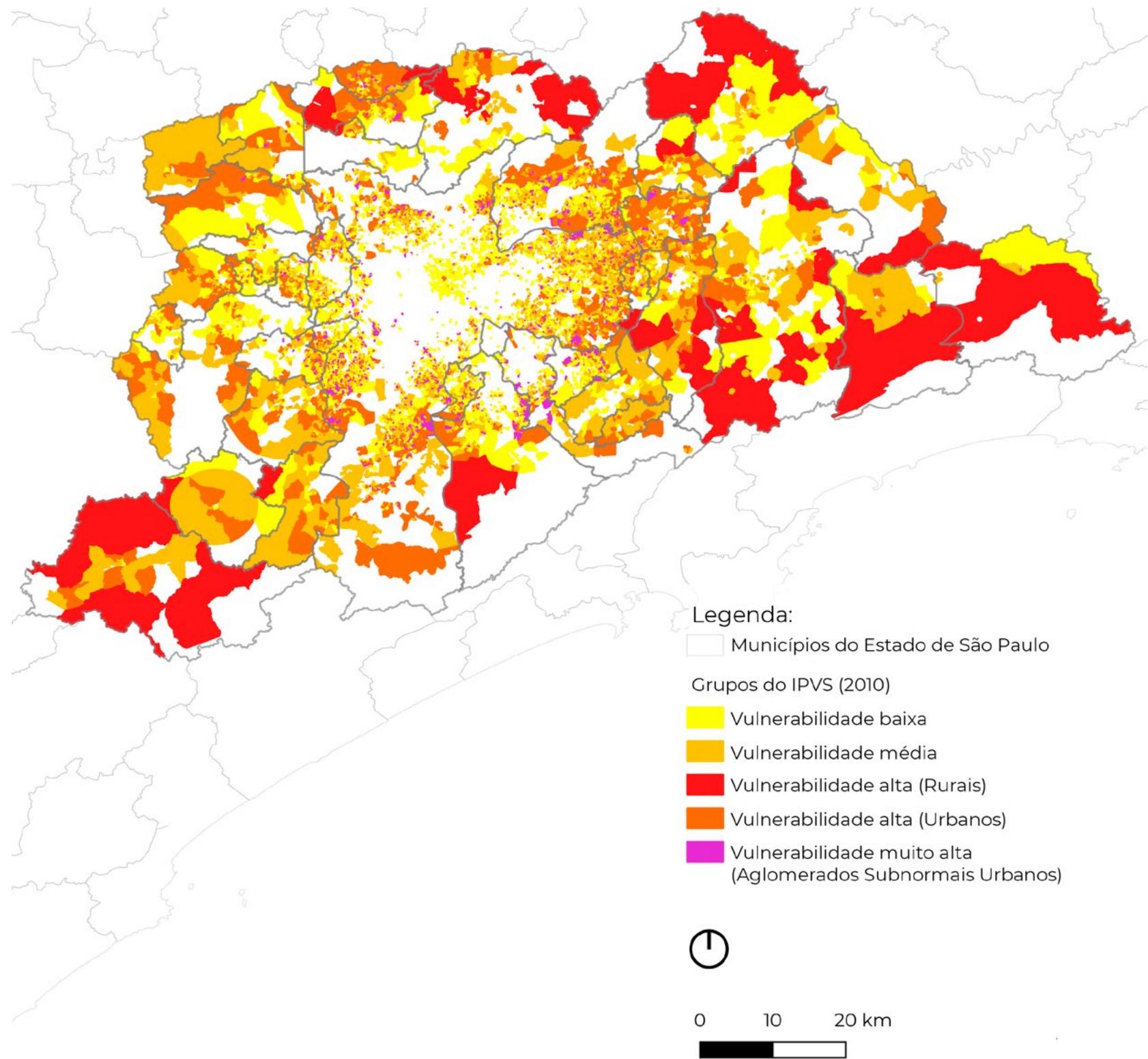
- Um representante da Associação Nacional dos Órgãos Municipais do Meio Ambiente;
- Um representante da Casa Civil;
- Um representante do Ministério do Meio Ambiente;
- Um representante do Conselho Estadual do Meio Ambiente;
- Um representante do Governo Federal.

Dessa forma, podemos observar a miríade de interesses e de assentos no conselho gestor do Cinturão Verde, o que evidencia a importância e interesse pela região, em virtude de seus atuais usos, possíveis usos e principalmente pelo interesse sócio cultural e ambiental. Vale pontuar que muitas áreas periféricas das cidades que compõem o Cinturão, portanto, de maior vulnerabilidade social e econômica, são “do ponto de vista ambiental, as áreas mais sensíveis aos impactos causados pela sociedade” (LEITE, 2012, p. 60)

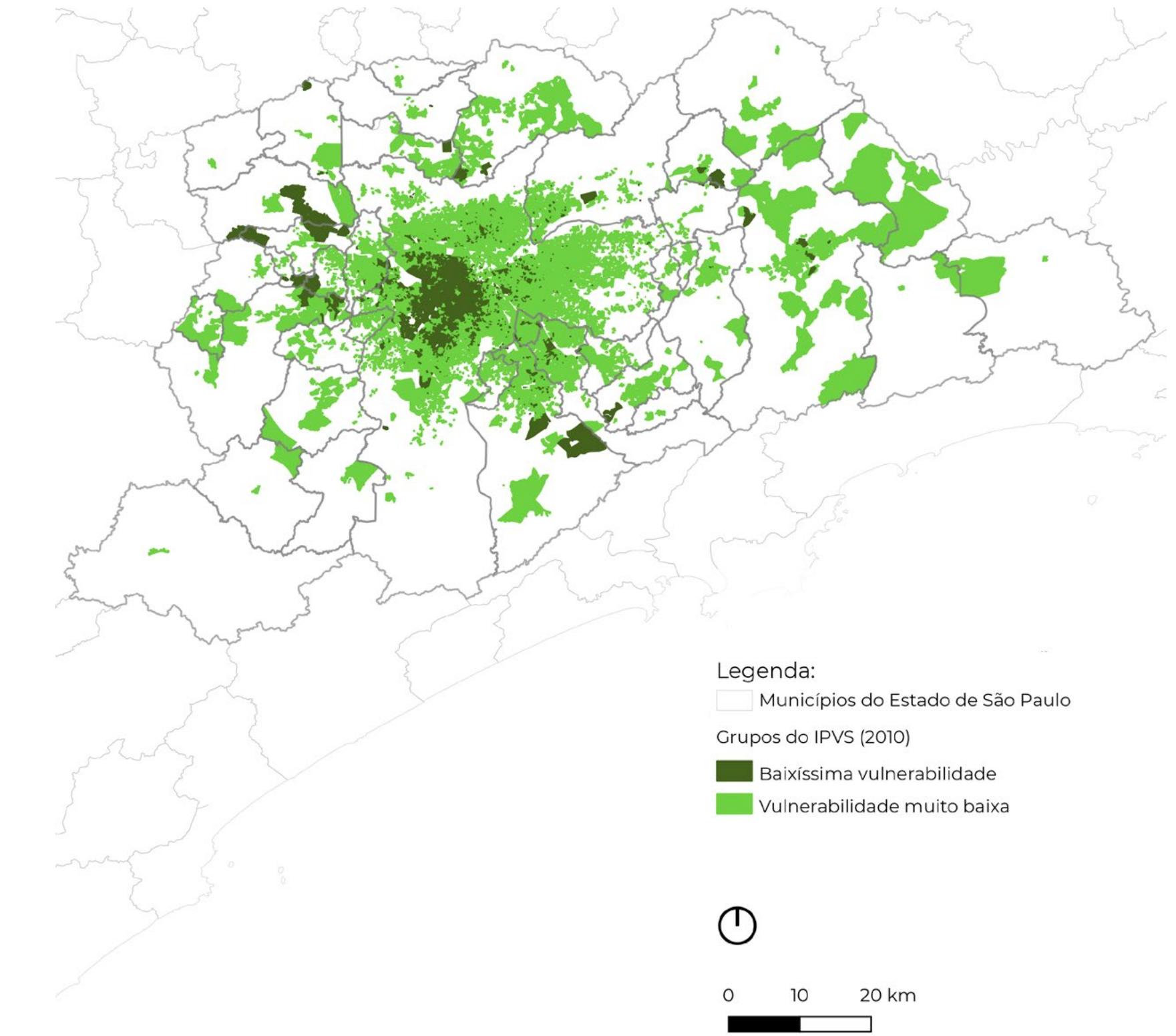
## 6.2 Uma aproximação do cenário nutricional na Região Metropolitana de São Paulo

O entendimento nutricional da Região Metropolitana demanda que tomemos contatos com uma gama grande de dados e análises, de modo que possamos entender melhor quais as causas e consequências para tal particularidade, assim como quais podem ser os caminhos para que, enquanto urbanistas, possamos atuar de maneira efetiva no território, usufruindo de infraestruturas que porventura já se encontram fixadas no espaço.

Ainda assim, uma boa aproximação com o que se pode encontrar no território se faz pela análise de dados econômicos, uma vez que infelizmente em populações de mais baixa renda, cenários de insegurança alimentar são maiores: “o dimensionamento da população ‘vulnerável à fome’ medida pelo nível de renda familiar reflete a compreensão, sem dúvida importante, que a fome e a pobreza sempre andam juntas.” (Maluf, 2006, p. 9-10). A seguir, mapas que elucidam cenários de vulnerabilidade na Região Metropolitana de São Paulo.



Mapa 14 - Grupos IPVS de vulnerabilidade considerável dentro da RMSP. Elaboração: Autor. Bases: Fundação SEADE, Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS (2010).



Mapa 15 - Grupos IPVS de baixa vulnerabilidade dentro da RMSP. Elaboração: Autor. Bases: Fundação SEADE, Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS (2010).

O que podemos observar a partir dos mapas, é que temos uma grande porcentagem de pessoas com baixa renda no entorno do centro expandido da cidade de São Paulo, com algumas áreas de maior renda nesse mesmo entorno, o que, no entanto, se mostra uma característica destoante.

No entanto, poucos são os estudos que apresentam maiores análises sobre os cenários alimentares da RMSP como um todo, de seus municípios e até mesmo sobre o município polo, a capital. Em virtude dessa pouca produção acerca desse aspecto, o Joio e o Trigo<sup>37</sup>, buscaram iniciar o aprofundamento dessa temática na cidade de São Paulo, produzindo uma reportagem, *São Paulo: onde falta e onde sobra comida saudável*<sup>38</sup>. A reportagem buscou analisar a localização de estabelecimentos de comercialização de alimentos, de acordo com tipo e porte. Além disso, houve o cruzamento da localização dos mesmos com dados de IDH (índice de Desenvolvimento Humano), o que levou ao que já apontava Maluf (2006), que a renda (e outros fatores que compõem o IDH - educação, expectativa de vida) têm uma importante relação com a nutrição da população.

Conforme apontado pela reportagem, em conjunto com pesquisas desenvolvidas por outros pesquisadores, o papel estatal é fundamental para as políticas de combate à fome e desnutrição urbana (além da rural, é claro). Em entrevista com a coordenadora executiva e representante da sociedade civil do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN), Vera Vilela, temos:

Quando você entrega para a rede particular a responsabilidade de disponibilizar feiras, sacolões e mercados, que é do poder público, você coloca o alimento como uma mercadoria, e não como um bem que todos devem ter acesso. Há mais estabelecimentos no centro porque é onde há um fluxo maior de serviços, negócio e empregos. Essas são as áreas que a iniciativa privada procura.

Em outro trabalho de suma importância (TARRICONE, M. et al. 2018), temos uma análise sobre a qualidade de acesso à alimentos saudáveis (frutas, vegetais, hortaliças in natura) através de equipamentos públicos, feiras livres e sacolões, do município de Embu das Artes, o que constitui um ambiente alimentar de qualidade, conceito que se refere ao espaço que oferece alimentos de qualidade nutricional de maneira facilitada (levando em

consideração o acesso ao local de compra, preços, dentre outros fatores). De acordo com o trabalho apresentado, a maioria da aquisição de frutas e hortaliças do grupo amostral pesquisado (de maioria mulheres, com renda média de 1.4 salários mínimos) eram realizadas por meio desses equipamentos (39,1% e 37% da aquisição de frutas feitas em feiras livres e sacolões; 42,6% e 31,9% da aquisição de hortaliças feitas em feiras livres e sacolões, respectivamente).

Ainda assim, o acesso aos alimentos não é facilitado, seja pela qualidade ofertada, diversidade ou até mesmo o acesso ao local de venda (em virtude muitas vezes, pela baixa quantidade de pontos de venda de alimentos):

A insuficiência de locais para aquisição de F&H [frutas e hortaliças] (...) foi relatada pela maioria dos entrevistados, além do abastecimento insuficiente (...), o que determinava a falta desses alimentos. A pouca quantidade de estabelecimentos que comercializarem alimentos frescos foi considerada um obstáculo à realização de práticas alimentares saudáveis. (TARRICONE, M. et al. 2018, p. 435)

O que levou os moradores da área de estudo a adotarem algumas soluções, como a criação de estabelecimentos que focalizassem na comercialização de frutas e hortaliças, até mesmo na expansão de hortas comunitárias.

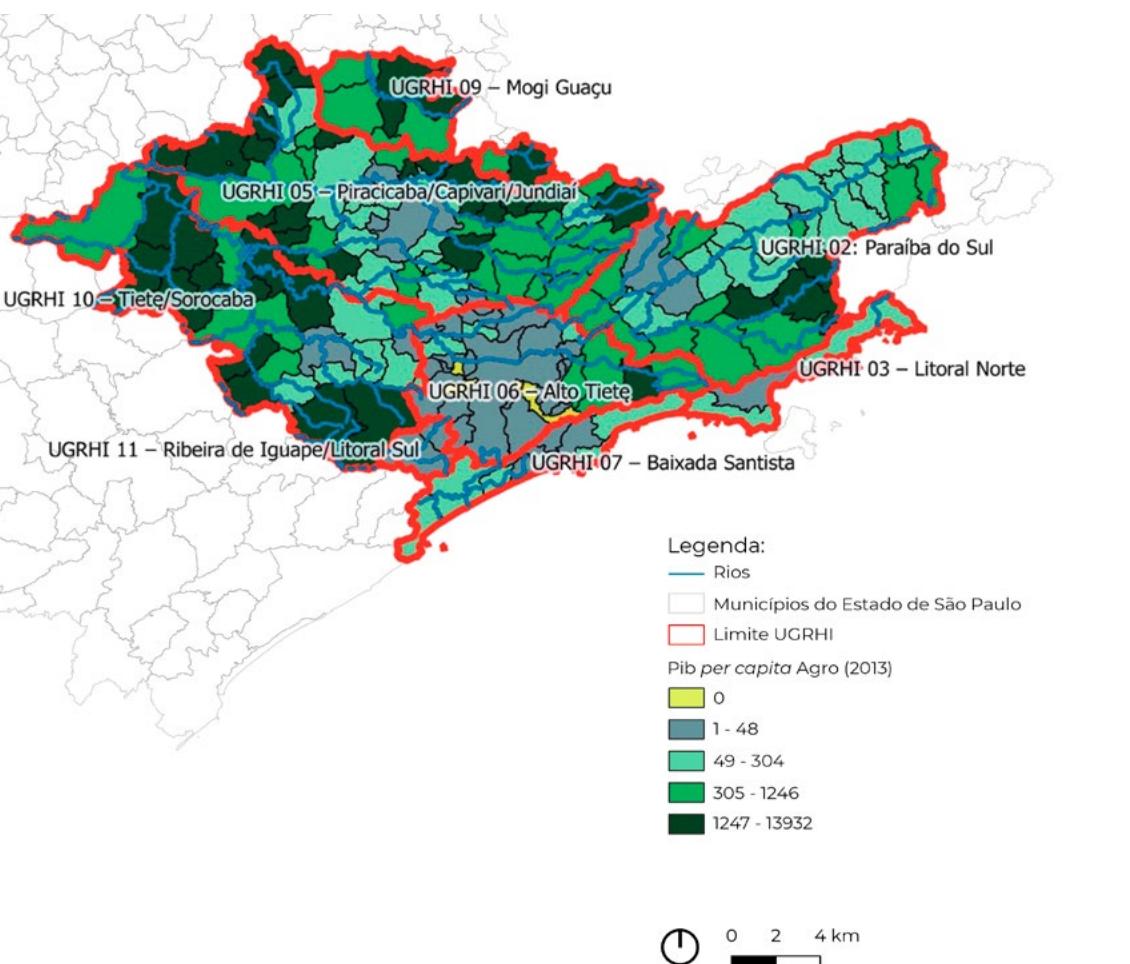
Observando a inserção da RMSP na Macrometrópole Paulista, temos como constatação a dependência da Região para abastecimento de alimentos provenientes de outras localidades, o que demonstra a vulnerabilidade da Região como um todo, ainda que os níveis econômicos representem o principal agravante no acesso à alimentos:

Alto Tietê: maior UGRHI (Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos) em população (mais de 21 milhões de habitantes), também está completamente inserida na Macrometrópole. Entretanto, seus municípios não apresentam produção agropecuária, com poucas exceções, como Mogi das Cruzes com uma pequena produção de caqui, Guarulhos com mel e Suzano com ovos; Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Salesópolis apresentam pecuária de subsistência. (...). Além disso, os fluxos de energia e alimentos e dependência das áreas fortemente urbanizadas por regiões menos adensadas

e agrícolas reconfiguram tal território e devem ser mais bem compreendidos para subsidiar futuras práticas de planejamento e gestão dos recursos hídricos. (GIATTI et. al., 2016, p. 53, 56)

Um outro dado que podemos trazer, para evidenciar as diferenças na própria Macrometrópole Paulista, é a de ocupação no setor agrícola em relação ao total da população, segundo dados de 2010:

- RMSP 0,58%;
- Microrregião Bragantina 9,96%;
- Piracicaba 4,70%;
- Sorocaba 6,20%;



Mapa 16 - Divisão das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dos municípios da Macrometrópole Paulista.  
Adaptado pelo autor. Base: GIATTI et. al., 2016.

• Vale do Paraíba/Litoral Norte 3,57%. (PASTERNAK, BÓGUS, 2019)

A grosso modo, temos que o cenário urbano alimentar e nutricional da população da Região é consequência de fatores como renda, e que o acesso aos alimentos de qualidade nutricional torna-se dificultado à medida que nos distanciamos das áreas centrais, especialmente em relação a capital e seu centro expandido de maior renda. Pensar o acesso ao alimento é fundamental, pois “estudos têm mostrado que, apesar de o custo dos alimentos ser uma importante barreira para o consumo, a localização dos estabelecimentos também pode impedir o acesso à alimentação adequada e saudável” (TARRICONE, M. et al. 2018, p. 441). Portanto, quando espacializamos precariedades (mesmo que de forma não tanto aprofundada, com dados de renda ou IDH) e pensamos locais de produção alimentar urbana, notadamente em áreas de baixa renda, produzimos análises e potencializamos políticas públicas, aliadas à uma visão multidisciplinar, que podem ser efetivas no combate à fome.

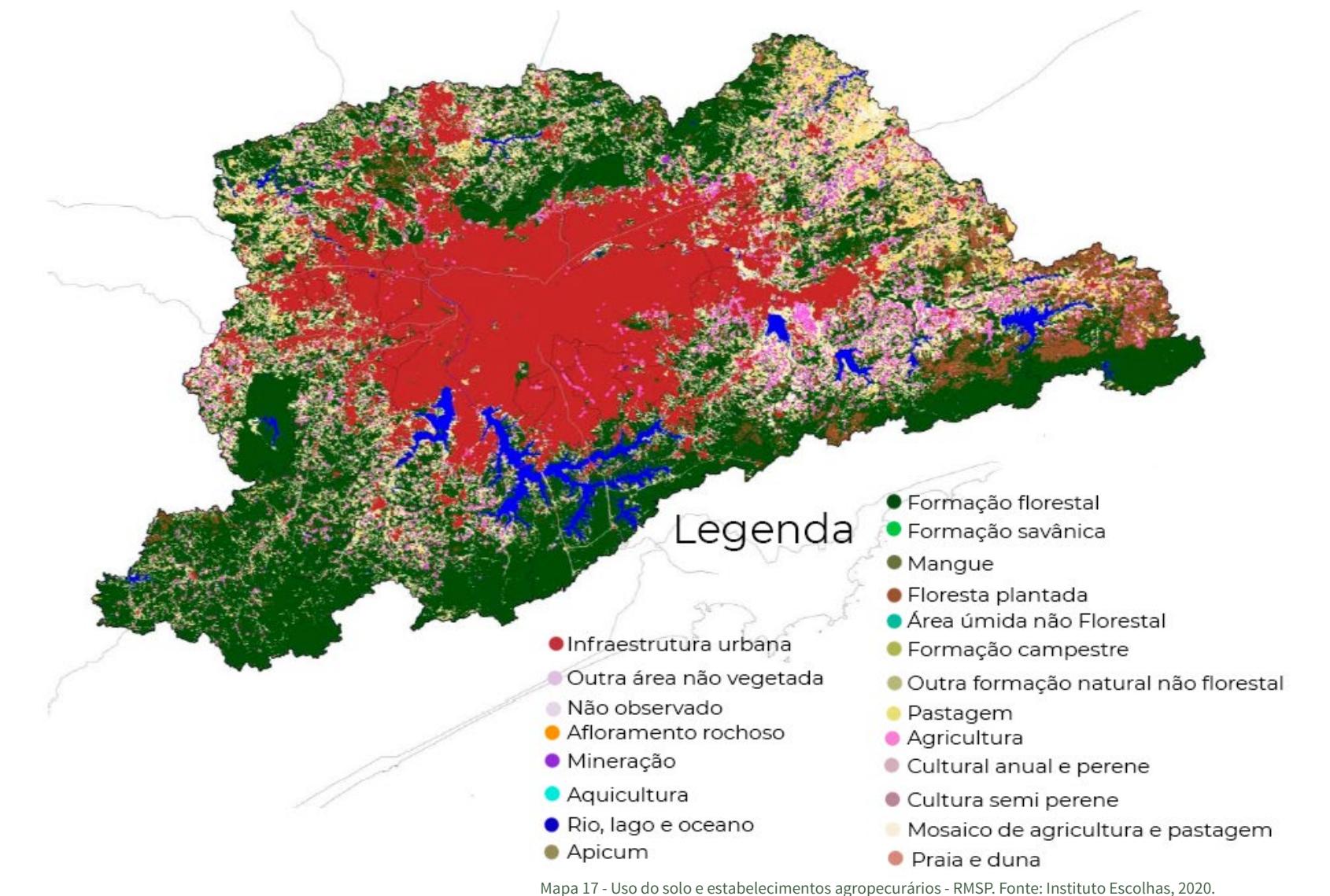
### 6.3 O rural na RMSP

Nesse momento, vamos nos aprofundar no entendimento de como se caracterizam os locais produtores da Região Metropolitana de São Paulo, procurando abranger aspectos produtivos e sociais do que entendemos como áreas estritamente rurais e periurbanas. Para esse aprofundamento, foi utilizado como base o relatório final do estudo intitulado *Mais perto do que se imagina*, do Instituto Escolhas, finalizado no final do ano de 2020, trazendo importantes contribuições.

De maneira preliminar, temos que, segundo dados levantados pelo Projeto Mapbiomas, dos 7.945 km<sup>2</sup> da RMSP, 74% deles são de áreas não urbanizadas, se mesclando entre área florestadas, plantadas ou não, plantios de monocultura, pastos e áreas com potencial de plantio, apresentados com maiores detalhes na tabela a seguir e espacializados no mapa adiante:

<b>Uso</b>	<b>Área (hectare)</b>	<b>Área (%)</b>
Formação Florestal	362.363	45.5
Floresta Plantada	26.141	3.3
Pastagem	34.768	4.4
Cana	22	0.0
Mosaico de agricultura e pastagem	139.539	17.5
Área Urbana	206.423	25.9
Outra área não vegetada	1.136	0.1
Afloramento rochoso	110	0.0
Mineração	980	0.1
Rio, lago e oceano	22.176	2.8
Lavoura Perene	1	0.0
Soja	51	0.0
Lavoura Temporária	2.811	0.4
<b>total</b>	<b>796.519</b>	<b>100</b>

Tabela 5 - Uso do solo - RMSP 2019. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.



Mapa 17 - Uso do solo e estabelecimentos agropecuários - RMSP. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

Sendo assim, podemos observar que há uma grande sobreposição de locais de plantio, com índices de renda e de desenvolvimento social baixos, de acordo com mapa do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, evidenciando uma grande potencialidade de ganhos sociais atreladas à produção de alimentos. Outra característica fundamental que observamos, é a enorme mancha urbana cercada por áreas remanescentes e produtivas.

A tabela a seguir nos mostra, a partir da distribuição das Unidades de Produção Agropecuárias (UPAs) ao longo do tempo (com dados de 2007-2008 e dados de 2016-2017), as áreas produtivas

de acordo com cada município que compõe a RMSP, com destaque para os municípios de Mogi das Cruzes, Guararema e Biritiba Mirim, concentrando quase metade da área total de UPAs na Região.

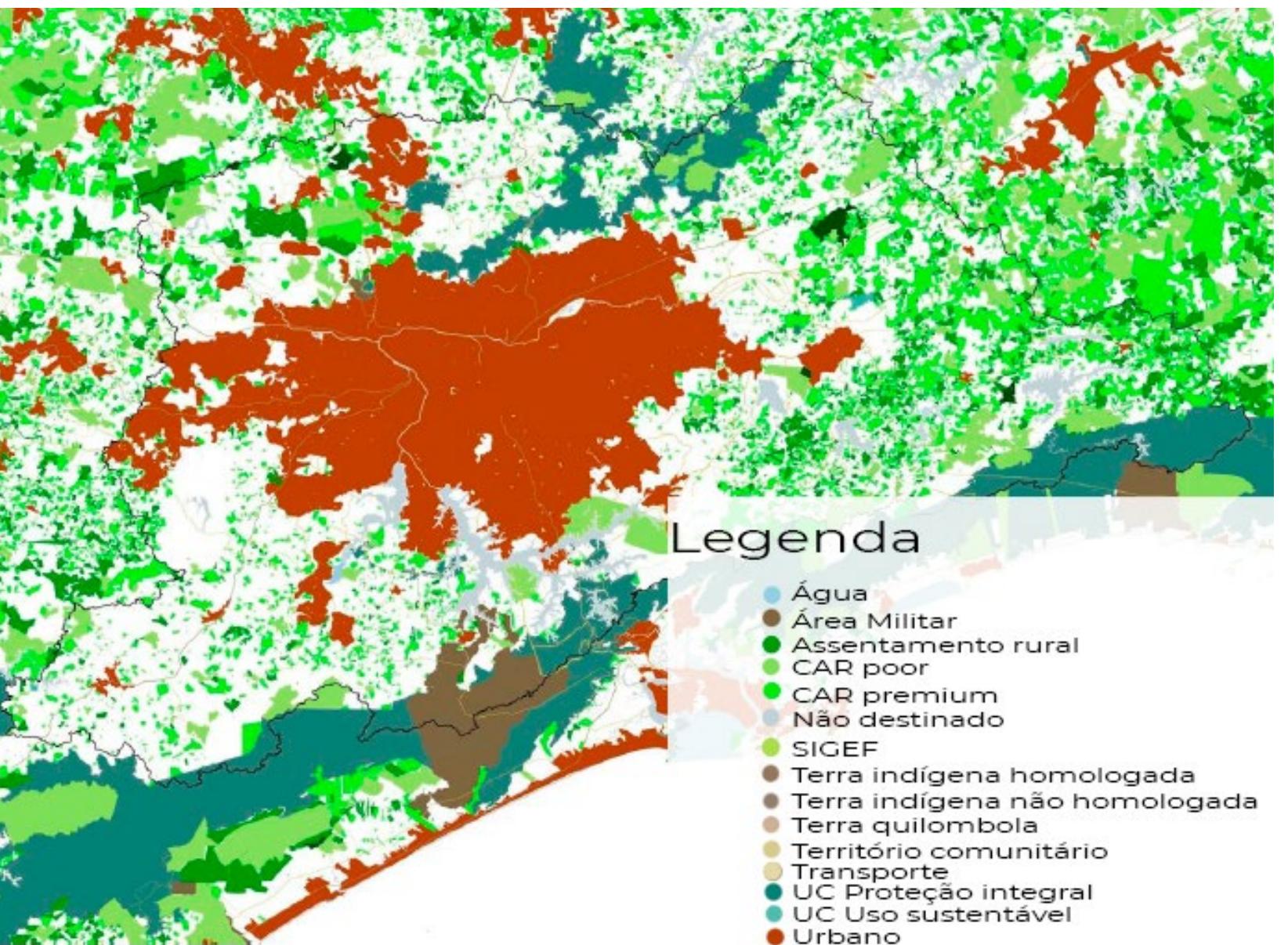
Município	Total de UPAS 2007-2008	Total de UPAS 2016-2017	Área total 2007-2008	Área total 2016-2017
Arujá	118	98	1.013	880
<b>Biritiba Mirim</b>	<b>546</b>	<b>362</b>	<b>19.473</b>	<b>15.830</b>
Caieiras	6	6	4.817	3.805
Cajamar	13	39	1.606	2.002
Cotia	120	130	1.839	1.758
Embú	13	15	123	114
Embu Guaçú	37	80	903	1.561
Ferraz de Vasconcelos	29	9	176	57
Francisco Morato	4	2	43	36
Franco da Rocha	94	152	2.522	3.413
<b>Guararema</b>	<b>622</b>	<b>699</b>	<b>20.886</b>	<b>21.988</b>
Guarulhos	66	62	845	943
Itapecerica da Serra	35	42	371	413
Itapevi	12	10	215	339
Itaquaquecetuba	91	52	753	448
Juquitiba	4	55	336	3.039
Mairiporã	73	60	2.380	1.944
<b>Mogi das Cruzes</b>	<b>1.616</b>	<b>1.524</b>	<b>26.077</b>	<b>26.176</b>
Pirapora do Bom Jesus	29	28	4.129	5.274
Poá	19	14	84	74
Ribeirão Pires	22	20	777	766
Rio Grande da Serra	12	11	104	99
<b>Salesópolis</b>	<b>776</b>	<b>834</b>	<b>15.780</b>	<b>16.772</b>
Santa Isabel	509	500	16.020	13.814
Santana de Parnaíba	22	37	1.725	2.901
São Lourenço da Serra	21	88	379	2.532
<b>São Paulo</b>	<b>235</b>	<b>323</b>	<b>2.936</b>	<b>4.388</b>
Suzano	460	405	4.885	4.546
Vargem Grande Paulista	46	38	528	491

Tabela 6 - Distribuição de produção agropecuária (UPAS) e área das UPAs segundo município RMSP, 2007-08, 2016-17.

Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

Em relação à estrutura fundiária desses assentamentos, de acordo com o mapa e gráfico abaixo, podemos averiguar que possui características gerais similares ao resto do país, onde a maior parte da mão de obra, notadamente mão de obra familiar, se concentra em fazendas de menor área. Por outro lado, as fazendas de maior tamanho usualmente contam com pouca mão de obra, caracterizada por maior especialização, como operação de maquinário a exemplo.

Para a RMSP, aproximadamente 86% das Unidades Produtivas são minifúndios, ocupando cerca de 75% da mão de obra, ficando evidente a concentração de terras, de acordo com os gráficos apresentados.



Mapa 18 - Estrutura fundiária - RMSP. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.



Gráfico 5 - Distribuição dos estabelecimentos, área total, valor bruto da produção e pessoal ocupado, por grupos de área total - RMSP. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

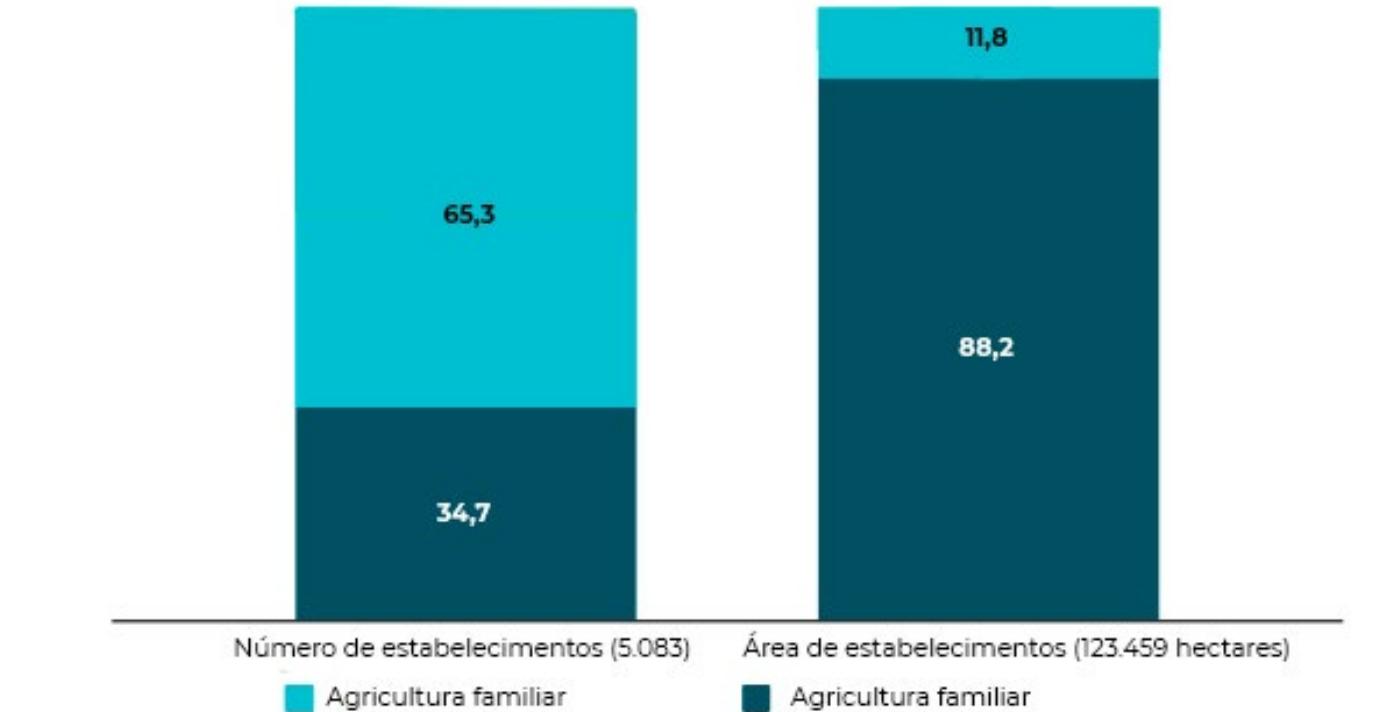
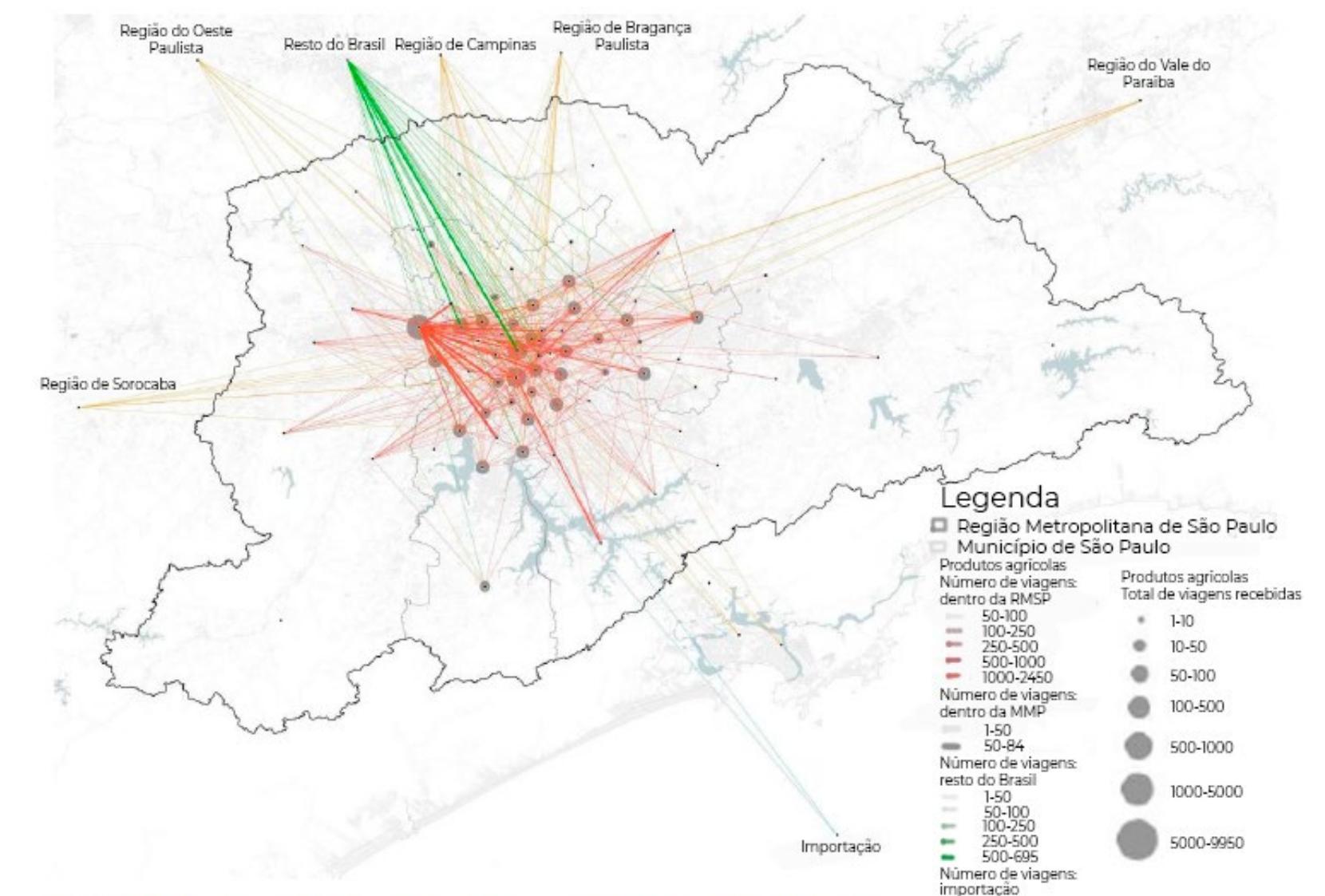


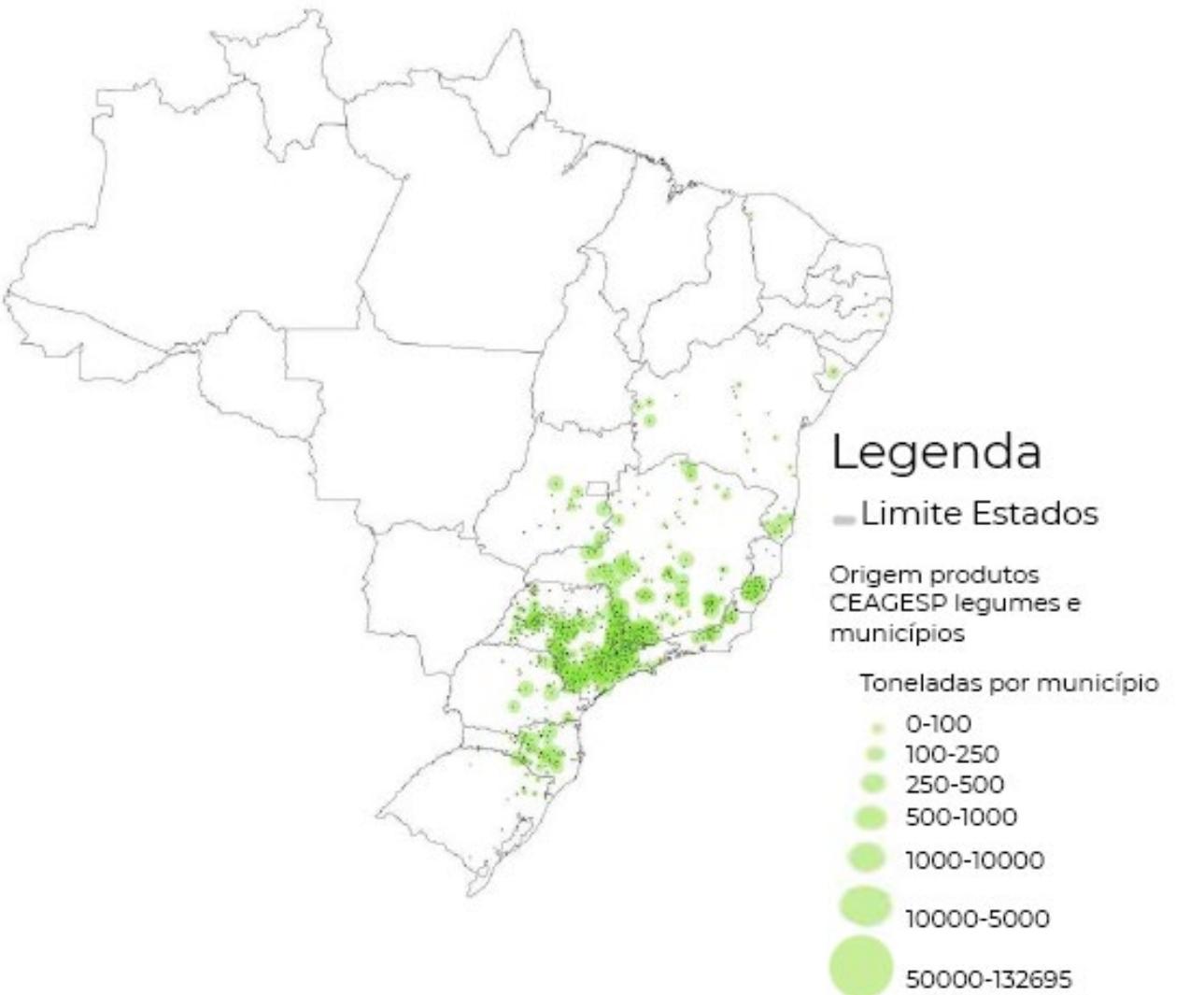
Gráfico 6 - Distribuição dos estabelecimentos e área dos estabelecimentos, segundo tipo de agricultura - RMSP. Fonte: Instituto Escolhas, 2020, adaptado.

Outro aspecto extremamente relevante de ser colocado, é a da origem dos alimentos consumidos na RMSP, onde é possível observar quais são as possíveis "lacunas" produtivas, ou seja, gêneros que poderiam ter maior produção para suprir as demandas regionais, através de cadeias mais curtas com menor geração de poluentes e socialmente mais justos. Para tal, teremos dados e mapas que foram retirados do estudo Mais Perto do que se Imagina, do Instituto Escolhas (2020), que utilizou dados disponibilizados pelo CEAGESP. Ainda que nem todo o volume de alimentos in natura comercializados na RMSP passe pelo entreposto, ainda apresentam uma grande relevância.



Mapa 19 - Número de viagens com cargas agrícolas com origem e/ou destino no Município de São Paulo - Município de São Paulo, Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

Nos mapas a seguir podemos observar a quantidade de comida produzida de acordo com o município de origem por gênero de alimento in natura. Através dos mapas fica fácil de perceber que as frutas são as que percorrem a maior distância, com destaque para a produção do estado da Bahia (11% do comercializado no entreposto, seguido por Minas Gerais e Espírito Santo com 5% cada).

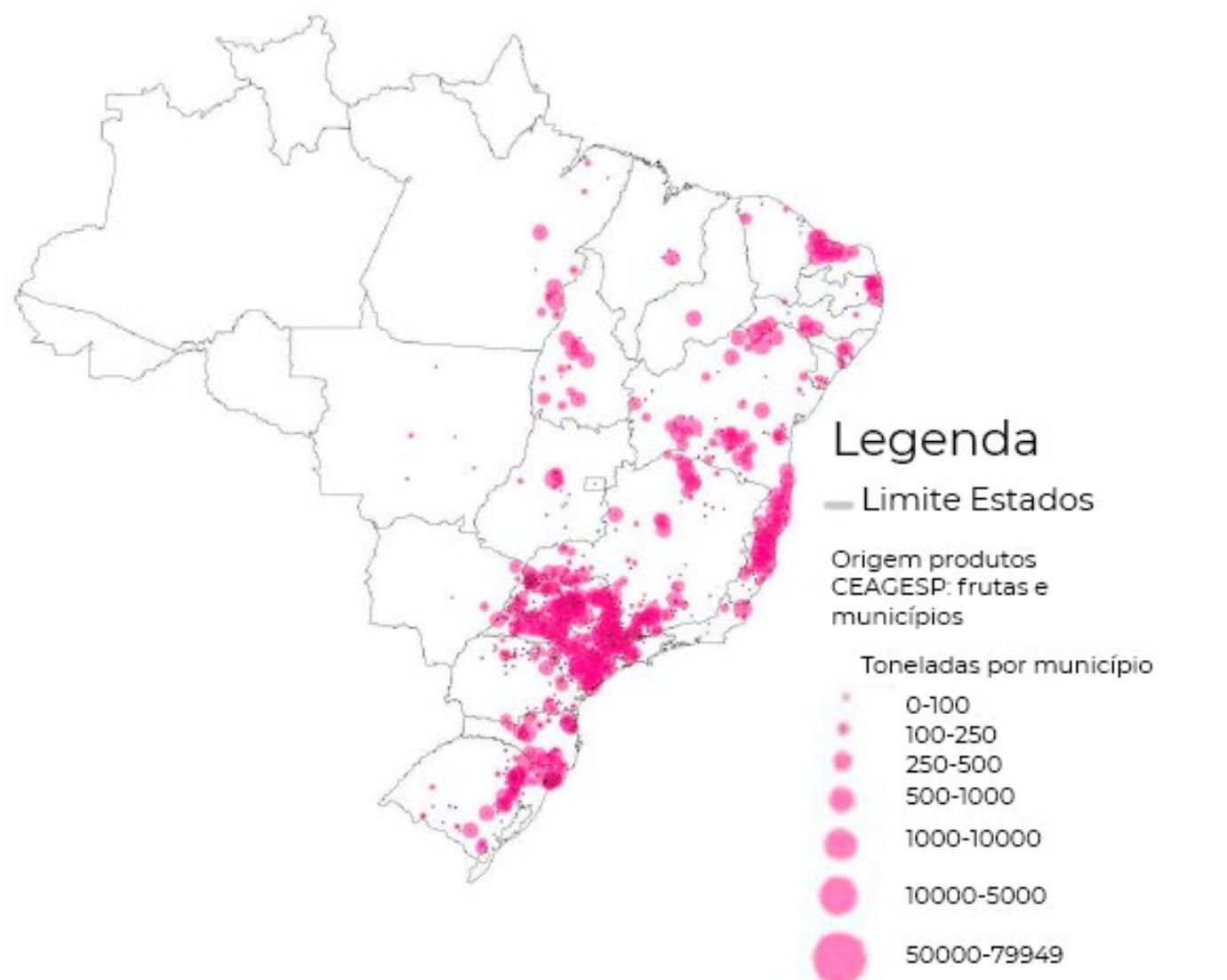


Mapa 20 - Legumes comercializados no ETSP, segundo município de origem, Brasil, Jan/Dez. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.



Mapa 21 - Verduras comercializados no ETSP, segundo município de origem, Brasil, Jan/Dez. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

Das frutas comercializadas dentro da RMSP, apenas 0,5% tiveram sua produção dentro dessa mesma área, ainda que o Estado de São Paulo tenha praticamente 42% da origem das frutas comercializadas. Vale, por fim, colocar que as frutas representam mais de 50% do volume comercializado no entreposto paulista (ESCOLHAS, 2020). Desse modo, tal gênero merece uma grande atenção, uma vez que para serem comercializadas, percorrem uma grande distância, aumento a poluição atmosférica proveniente do transporte, das embalagens e da preparação da fruta para que chegue em condições de ser comercializada e amadurecer no tempo “correto”.

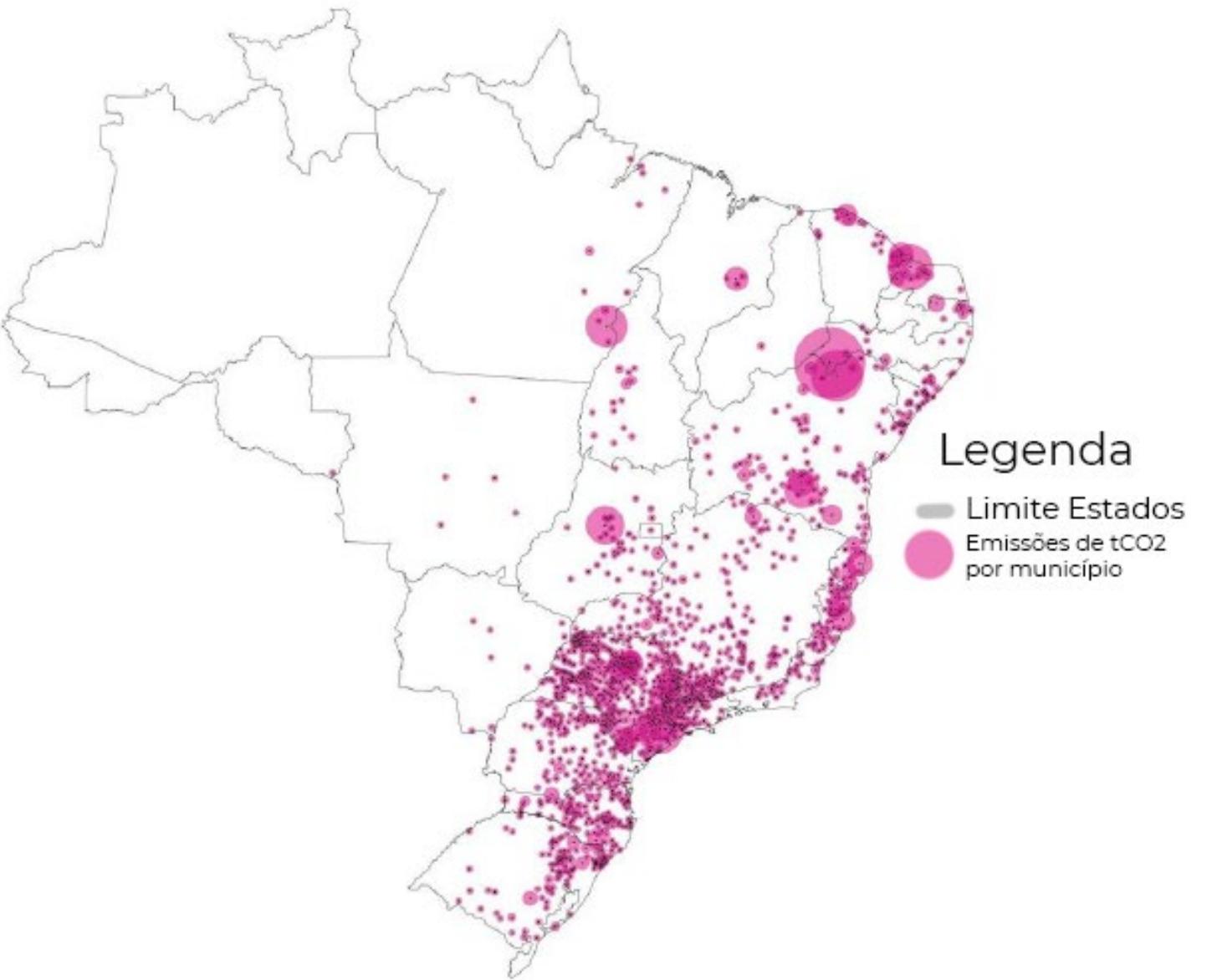


Mapa 22 - Frutas comercializadas no ETSP, segundo município de origem - Brasil, Jan/Dez. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

Em termos de volume produzido internamente à área de estudo, temos um grande destaque para a horticultura, com cerca de 63,5% da produção, sendo que cerca de 25% fica com o cultivo de alface, 16% de cogumelos e 11% de couve. Se tomamos por comparação o montante produzido frente ao total nacional, a RMSP produz mais de metade de todo o cogumelo e mais da metade de todo o espinafre consumido no Brasil (INSTITUTO ESCOLHAS, 2020).

Um importante aspecto a ser analisado quando observados a origem dos alimentos, conforme os mapas apresentados anteriormente é a poluição gerada pelo transporte até a comercialização. O mapa a seguir demonstra a quantidade de CO<sub>2</sub> desprendido através do transporte dos alimentos, de acordo

com a cidade de origem até ser comercializado no entreposto São Paulo. Enquanto grande parte da poluição gerada no estado de São Paulo se deve principalmente à categoria de alimentos hortaliças e vegetais, os gases liberados pelo restante do país se devem principalmente ao comércio de frutas.



Mapa 23 - Emissões de carbono no transporte de produtos para o ETSP, segundo município de origem, Brasil, Jan/Dez. Fonte: Instituto Escolhas, 2020.

## 6.4 As hortas urbanas

A partir do que fora discutido e apresentado até aqui, faz-se necessário adentrar nos aspectos da produção alimentar dentro do tecido urbano, as hortas urbanas, ou no limite que usualmente se denomina de periurbano, com as hortas periurbanas. As possibilidades de cultivo dentro do tecido urbano, normalmente se caracterizam por serem em locais de “sobras” urbanas, terrenos de difícil uso e/ou reservas de mercado, locais em que há especulação imobiliária ou que aguardam investimento público, valorizando o entorno. Caracterizam-se também por serem realizados em praças públicas e em terras sob linhas de transmissão, em virtude da impossibilidade legal de construções (ROSTICHELLI, 2013). Tais características, de certo modo, dificultam o mapeamento de todas as iniciativas, assim como o maior aprofundamento de dados quantitativos com maior exatidão.

O cenário da RMSP como um todo, a grosso modo, se caracteriza como um grande centro consumidor, São Paulo, com cidades do entorno sendo também grandes consumidoras, mas também com importantes produções. Ainda assim, vale o questionamento sobre essa prática que tem ganhado cada vez mais vulto em pesquisas acadêmicas e interesse na agenda pública, abrindo espaços para questionamentos importantes, dos quais podemos apontar como sendo:

- De que modo a produção nesses locais, caracterizados pela maior interface com o urbano, tem potencial para o abastecimento de gêneros alimentícios para as populações urbanas e rurais?
- Qual a sua capacidade produtiva?
- Como se dá a sua logística produtiva e de distribuição e venda?
- Quem são os produtores e consumidores?

De toda forma, vale pontuar que essa produção, deve ser pautada no que preconiza um Sistema Alimentar Sustentável e Resiliente (SAS), em virtude de suas qualidades, sendo um conceito desenvolvido e preconizado pela FAO, em conjunto com pesquisadores do tema, produtores e sociedade civil, além do

próprio corpo técnico, servindo como um importante mote para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. São aspectos relevantes das SAS:

- Aumentar o acesso a alimento saudável e nutritivo nas áreas urbanas, periurbanas e rurais;
- Gerar trabalho em condições adequadas para todos os sujeitos implicados na cadeia de alimentos, notadamente à produção familiar;
- Promover a interconexão entre espaços urbanos e rurais por meio da gestão adequada dos recursos e da relação entre produtores e consumidores;
- Ampliar a resiliência contra os eventos climáticos extremos e reduzir a dependência de recursos provenientes de outras regiões;
- Dar suporte a mecanismos de governança participativa (RELATÓRIO MAIS PERTO DO QUE SE IMAGINA, p. 15, 16 apud FAO, RUAF, 2015).

Dentro do tecido urbano, uma localidade de destaque para as hortas são as realizadas sob as linhas de transmissão (através de concessão de uso), os famosos linhões, torres que levam energia elétrica das centrais distribuidoras regionais para as locais que posteriormente distribuem energia para as residências, indústrias e comércios. Em decorrência de suas características, a ocupação humana com casas, comércios e/ou indústrias são proibidos, representando risco à vida e à construção, além de necessitar fácil acesso à manutenção dessas redes. Em consequência disso, tais linhas se encontram nas franjas urbanas, cortando a periferia ou cidades de menor porte dentro da Região Metropolitana.

A esse respeito, destaca a pesquisadora Rostichelli, acerca da pesquisa sobre quem são e onde se localizam as principais hortas urbanas da RMSP, com destaque para a região da grande ABC:



Imagen 6 - Horta Urbana no ABC, sob linhão.Fonte: Google Street View, 2021.

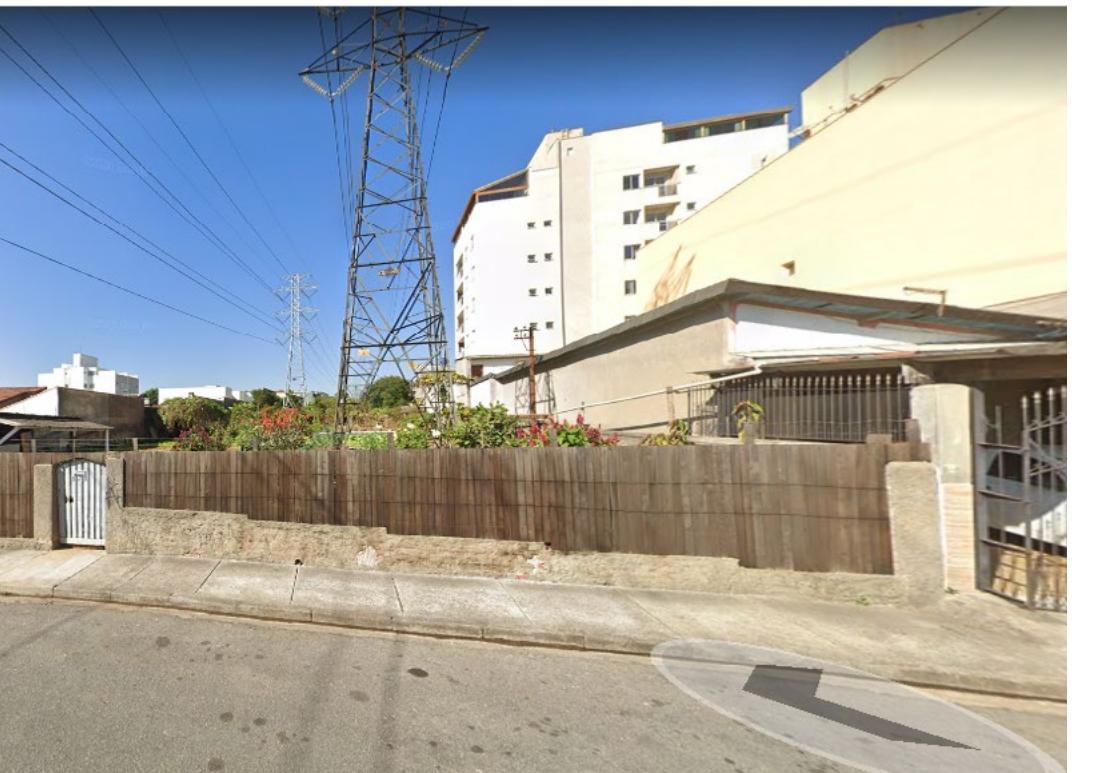
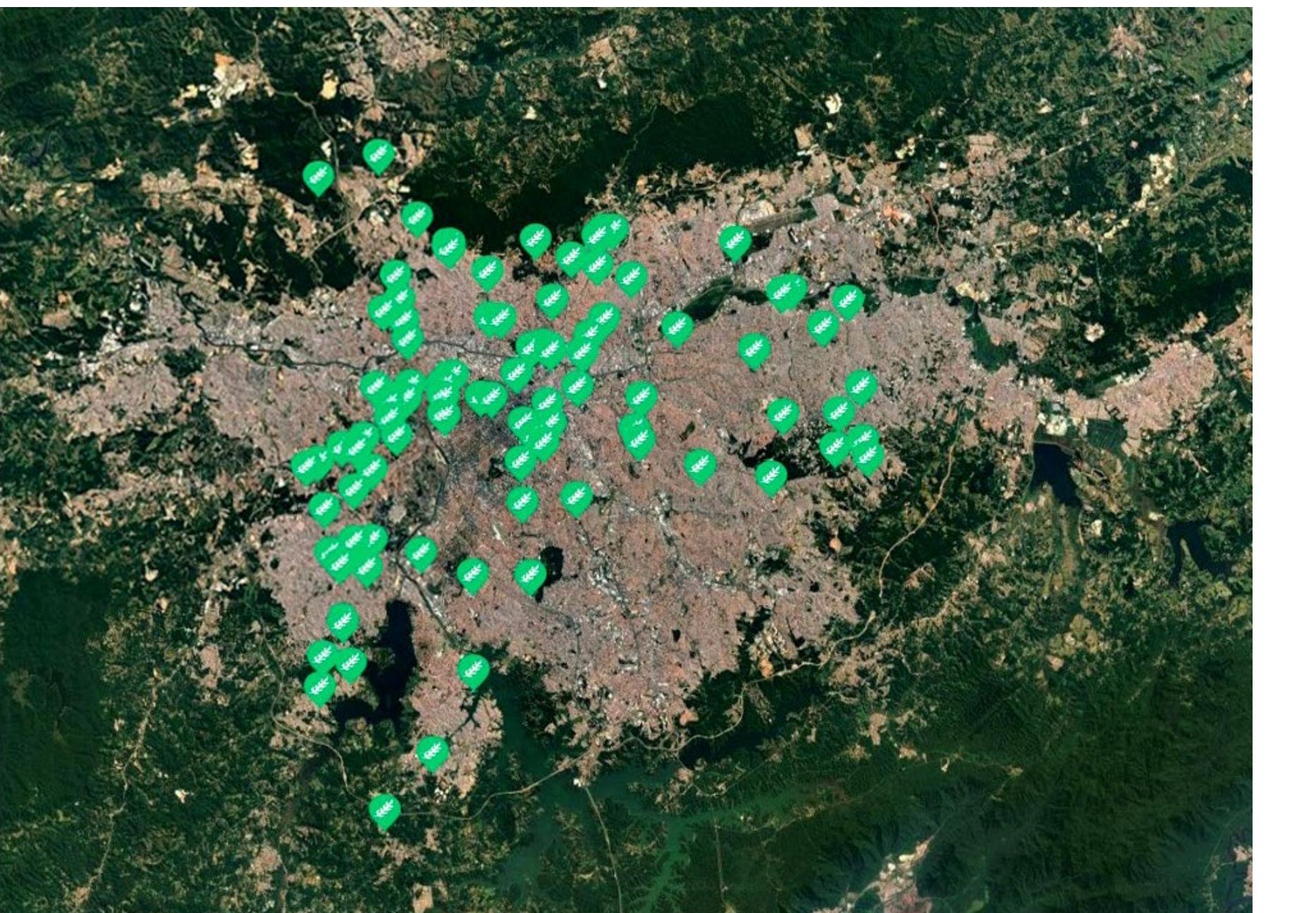


Imagen 7 - Entrada de Horta Urbana no ABC, sob linhão.Fonte: Google Street View, 2021

Nenhum dos agricultores entrevistados é proprietário ou tem posse legal das terras que cultivam, o que nos leva a compreender que a agricultura urbana só pode se tornar realidade, nas proporções que tem tomado, devido a existência destes terrenos, os quais não podem ser utilizados legalmente para moradia, não sofrem a pressão da especulação capitalista, sendo possível serem destinados a outros usos (ROSTICHELLI, 2013, p. 83).

Sobre essas hortas, segundo a autora da pesquisa, há uma importante diferença em termos de variedade de produção: quando se tratam de uma importante fonte de consumo de alimentos para os próprios agricultores, há uma maior diversidade de plantios, não se limitando às hortaliças, havendo também maior plantio de frutas, legumes e leguminosas, ainda que nem todo o consumo alimentar provenha de tais hortas. Por outro lado, quando a principal finalidade da horta é a venda, há maior especialização, com destaque para as hortaliças, como a alface.

Conforme comentado anteriormente, o mapeamento exato dessas iniciativas é praticamente impossível. Ainda assim, uma iniciativa do MUDA (Movimento Urbano de Agroecologia) buscou coletar dados de modo a produzir um mapa, com informações preenchidas pelos próprios responsáveis pelas hortas, de modo a plotar em um mapa a localização de hortas, com destaque para as iniciativas da cidade de São Paulo.



Mapa 24 - Mapa de hortas urbanas localizadas na RMSP. Fonte: MUDA – Movimento Urbano de Agroecologia, disponível em <http://muda.org.br/#/mapa>.

## 6.5 Conclusões

A partir do que foi exposto neste capítulo, podemos ver que a RMSP já possui uma interessante produção alimentar de hortaliças em municípios como Mogi das Cruzes, por exemplo. No entanto, de acordo com o mapa (figura 21) a maior parte da produção de verduras e hortaliças comercializadas no entreposto São Paulo - CEAGESP - é de origem externa à RMSP, ainda que se localize dentro da Macrometrópole Paulista, em municípios como Ibiúna e Piedade. Em relação ao tamanho das unidades produtivas, vemos que o cenário paulista se assemelha ao restante do país, com uma grande concentração de terras que empregam uma quantidade menor de pessoas, se comparado com as unidades produtivas menores, usualmente familiares, que empregam uma maior parte da população trabalhadora do campo, além claro, de ter uma significativa parcela no abastecimento alimentar interno.

Um possível gargalo no abastecimento da RMSP parece estar na produção de frutas, cuja origem de grande parte do que é consumido é baiana, representando desprendimento de CO<sub>2</sub> em virtude do transporte. Vale ressaltar que a produção de frutas necessita de um solo e um clima propício, além de outras características que são de maior qualidade em regiões da Bahia. Ainda assim, o interior paulista se destaca na produção de cítricos. No entanto, pouco se consome de frutas nativas da Mata Atlântica, como o Cambuci, por exemplo, que acaba por receber a alcunha de fruta exótica.

Por fim, as maiores possibilidades para a localização das hortas urbanas acabam por se realizar onde o capital imobiliário tem menor interesse ou ainda locais que não podem ser edificados, tais como as áreas sob os linhões de transmissão de energia. Consórcios entre as empresas prestadoras dos serviços de transmissão e possíveis produtores são a realidade de algumas hortas de destaque na RMSP. Entretanto, há de se questionar o quanto a utilização desses locais acaba por qualificar e potencializar o direito à cidade e a prestação de serviços ecossistêmicos para o restante da sociedade que habita as cidades, uma vez que se tratam de espaços residuais que já não possuem uma utilização além da área de serviço das linhas de transmissão. Podemos destacar também a produção em algumas praças públicas e terrenos ociosos (privados ou públicos), por meio da chamada guerrilha verde (NAGIB, 2018).



# Cap. 7

---

As políticas alimentares Federais,  
alimentares e ambientais  
Estaduais e Municipais

Parte II

---

## 7.1 Políticas alimentares no âmbito Federal

Faz-se importante o breve aprofundamento em políticas alimentares oriundas do âmbito federal, uma vez que tais políticas possuem impactos em normativas que podem ser implementadas em todas as esferas de governo, impactando diretamente na produção da cidade e do rural. Elencamos abaixo algumas das políticas pesquisadas (leis e programas).

- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome com Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Coordenação Geral de Apoio à Agricultura Urbana com Programa Nacional de Agricultura Urbana e Perirurbana;
- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional Nacional;
- Programa Fome Zero;
- Bolsa Família.

Com a eleição do primeiro governo petista em âmbito nacional, vemos que a temática do combate à fome e do desenvolvimento urbano-rural com interesse nas questões das hortas urbanas ganha vulto, indo além do caráter meramente de um local para produção, manipulação, distribuição e compra, partindo para questões sociais, ambientais e culturais. Vale pontuar, no entanto, que uma das principais bandeiras do governo, a reforma agrária e urbana, avançaram lentamente, a exemplo dos programas, leis e ministério citados anteriormente.

A exemplo, vale comentar sobre a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (existente há mais de 6 décadas), repassando verbas para os programas estaduais e municipais,

visando impactar positivamente 41 milhões de estudantes da rede pública de ensino no país (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, s.d.), além de representar um importante comprador da produção rural familiar, uma vez que 30% dos alimentos eram provenientes de tal produção. Muitos dos casos de hortas urbanas se encontram em escolas da rede pública, servindo também como um espaço de educação alimentar e ambiental, através do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Perirurbana.

Acerca dos dois últimos itens colocados em nossa listagem, o Programa Fome Zero e o Bolsa Família, cabe destacar sua importância que de certo modo foram responsáveis por também representar um paradigma institucional nacional, em que houve um “ponto de inflexão nas políticas sociais ao colocar a questão do combate à pobreza e à fome no Brasil no centro da agenda governamental” (TOMAZINI, LEITE, p. 13, 2006), ainda que seu gradativo abandono colocasse em xeque alguns de seus avanços, colocando cerca de 20 milhões de residências em situação de insegurança alimentar (SAWAYA et al; p.11, 2011).

A atual conjuntura política do Brasil, com a eleição de um programa liberal através de um político de extrema direita, colocou em jogo diversos desses avanços. O PAA enfrentou um esvaziamento de recursos e de pessoal qualificado a partir de 2018. Em relação aos recursos, em 2019 o programa teve cerca de 1/6 do financiamento que vinha sendo aplicado, através do Ministério da Cidadania. Na parte do pessoal, vários cargos importantes foram preenchidos com pessoas sem as qualificações necessárias, além de aumentar diversas questões burocráticas, dificultando o acesso dos produtores rurais familiares ao programa, sem, entretanto, não causar grandes impactos em produtores maiores. Tal cenário, leva a afirmar que, de acordo com Silvio Porto (ex-diretor da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) entre os anos de 2003 e 2014), em entrevista a Leandro Melito, do O Joio e O Trigo:

O PAA praticamente acabou. Eu diria que virou uma lenda. Ficou para a história, já não representa uma alternativa. Permitir que produtos disponíveis em baixo volume, mas que podem ser aproveitados, possam ser incluídos no programa, isso tudo já se perdeu. Porque o grande diferencial era a compra simultânea que a Conab realizava (MELITO, s.p., 2020)

Em relação ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o governo federal também buscou uma política contrária à sua existência, tendo em 1º de janeiro de 2019, através da MP 870 decretado a sua extinção, o que levou à manifestação de especialistas e envolvidos nas questões de segurança alimentar. Sua extinção é vista com maus olhos pois:

Nega os êxitos da experiência brasileira; compromete a continuidade e aprimoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; fragiliza a administração pública ao negar a participação social como elemento estruturante do Estado Democrático de Direito; induz um efeito cascata nos modelos de governança das políticas estaduais e municipais; e, não menos importante, deixa um recado que, para o Governo que se inicia, o exercício da cidadania parece só ter importância no momento do voto no processo eleitoral. (JAIME, s.p. 2019).

Através da movimentação pública, o CONSEA foi recriado no dia 9 de maio do mesmo ano, através de uma Comissão Mista no Congresso Nacional. Em entrevista à jornalista Rute Pina do Brasil de Fato, Rita Pinheiro, do Conselho Regional de Nutricionistas no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo, coloca que o conselho era espaço de discussão sobre a qualidade da alimentação nacional, de suas etapas produtivas até o consumo. (PINA, 2019)

## 7.2 Políticas alimentares e ambientais no âmbito estadual

Em relação às políticas alimentares e que são pertinentes ao desenvolvimento ambiental sustentável, abarcando temáticas pertinentes à produção de alimentos, no âmbito Estadual, temos:

- Secretaria Estadual de Meio Ambiente com Município Verde Azul
- Secretaria de Agricultura e Abastecimento com os programas: Guarapiranga sustentável; SP Orgânicos; Microbacias; Melhor caminho; Programa Nascentes; Crédito e Seguro Rural; Projeto Integra SP; Projeto de Recuperação de Matas Ciliares, Nascentes e Olhos D'água
- Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios

39-Com exceção, temos a produção de Deywison Tadeu Resende Gonçalves intitulada Mercados institucionais para a agricultura familiar e desenvolvimento territorial: o Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto geográfico do estado de São Paulo, realizando a análise do PNEA e sua mudança a partir de 2014, no contexto do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema, sem, no entanto, realizar maiores aprofundamentos entre a articulação de diversos programas estaduais.

Não é possível no escopo deste TFG aprofundamentos teóricos e críticos sobre o estado da arte de tais políticas públicas, críticas e articulações, em virtude da inexistência de tais estudos que levem em conta essa escala de programas estaduais. O que podemos encontrar na literatura específica, são análises de alguns programas de alguns municípios do estado de São Paulo<sup>39</sup>. Há também, diversos estudos sobre a qualidade nutricional do que é consumido no Estado, no entanto, sem tratar de alguma política específica.

## 7.3 Políticas alimentares no âmbito municipal

Uma vez que a Região Metropolitana se constitui com base em 39 municípios, se torna um desafio elencar de maneira clara e didática quais políticas cada município possui, e de que forma podemos pensar políticas combinadas. De tal forma, a apresentação gráfica por meio de mapas temáticos foi escolhida para apresentação desses dados. Para um conhecimento detalhado das informações coletadas, a tabela contendo todas as políticas encontradas está no apêndice A ao final da pesquisa.

Fazer de maneira gráfica (mapa) (feito, só colocar no QGIS) o que há de políticas municipais em cada município.

#### 7.4 Conclusões

De tal forma, podemos elencar uma importante gama de políticas públicas no âmbito alimentar nacional, com destaque para o Programa Fome Zero, (responsável pela saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU, em 2014), no âmbito Federal, que de certo modo representaram um importante avanço no enfrentamento de cenários de fome e influenciaram a construção de outros programas, tanto no âmbito Federal quanto no Estadual e Municipal.

Ao espacializarmos políticas e conselhos no âmbito municipal, tendo como base cartográfica a divisão política dos municípios da RMSP, podemos observar o caleidoscópio de enfrentamento de questões de segurança e produção alimentares. Dessa forma, atrelados com uma visão sistêmica e colaborativa, governança, é possível caminhar para soluções que possam impactar um número significativo de pessoas, entendendo as características municipais fundamentais para a construção de políticas públicas mais efetivas. Dessa forma, temos um olhar mais amplo para a RMSP, qualificando as abordagens urbanas e rurais fundamentais para a construção de políticas públicas mais efetivas. Dessa forma, temos um olhar mais amplo para a RMSP, qualificando as abordagens urbanas e rurais.

# Cap.8



*Save our future  
We'll never give in  
Preserve our future  
Never give up  
Fight till the end  
Never give up<sup>40</sup>*

Adentrando no território e política

Parte III

40-Trecho da música *Guardians of Earth*, da banda brasileira de trash metal Sepultura. Lançada em 2020, presente no álbum *Quadra*, 15º álbum de estúdio da banda. Tradução livre: Salve o nosso futuro / Nós nunca desistiremos / Preserve o nosso futuro / Nunca desista / Lute até o fim / Nunca desista.

## 8.1 Capacidade produtiva

Observar a possível capacidade produtiva de alimentos em um cenário urbano como encontramos na RMSP não é tarefa simples por algumas razões. Talvez a principal delas seja dada pela própria dinâmica de transformação das cidades e dos espaços urbanos em virtude das dinâmicas econômicas e interesses do capital especulativo, onde terrenos ociosos podem adquirir especial interesse econômico em determinado momento, acarretando não raras vezes em construções de empreendimentos imobiliários. Outra razão que podemos apontar, é a que esses espaços urbanos também estão sujeitos a disponibilidade pessoal dos produtores, visto que nesse contexto, em raras exceções, aquele acaba sendo a única fonte de renda (e de alimentos) da família, servindo mais como um complemento (tanto de alimentos quanto de renda), além claro, do aspecto ativista dessa prática. Podemos concluir, portanto, que mapear os espaços com capacidade e que já tenham produção, dentro do tecido urbano é uma tarefa complicada.

No entanto, em pesquisa realizada pelo Instituto Escolhas (já apresentada nessa pesquisa), 60 mil hectares de terras disponíveis na RMSP seriam suficientes para prover com produtos vegetais mais de 20 milhões de pessoas, provendo aproximadamente 180 mil empregos diretos e indiretos na produção desses alimentos, cuja produção se caracteriza pela tipologia de Agricultura comercial familiar<sup>41</sup>.

## 8.2 Entrevistas: justificativas e metodologia

Conforme apresentado ao longo da pesquisa, o entendimento de como agentes políticos públicos, inseridos na organização do Estado, se articulam e produzem políticas públicas faz-se necessário em virtude da escala e objeto de estudo. Seguindo a linha de raciocínio desenvolvida, em especial ao tópico 1.1 (Mudanças climáticas e cidades), o aprofundamento do sistema político democrático torna-se um importante aspecto a ser melhor desenvolvido, e para tanto, pesquisas que se debrucem sobre aspectos pertinentes também se mostram relevantes. A articulação dentro da RMSP, com seu grande caleidoscópio de interesses políticos merece uma maior atenção, pois pode se tornar exemplo para outras Regiões Metropolitanas, ou simplesmente para um

41-Para maior aprofundamento sobre a tipologia, assim como outras utilizadas no estudo, ver capítulo 5 Estudos de Caso da pesquisa em questão.

conjunto de cidades que decida se articular para melhor se precaver dos efeitos das mudanças climáticas e também para melhor desenvolver a segurança alimentar de sua população.

Entender também como se dá a articulação entre a sociedade civil, seja por meio de ONGs, cooperativas ou simplesmente por meio de seus cidadãos também é extremamente relevante. A escala local, que atinge diretamente a população, pode ser averiguada através da sociedade civil organizada, por exemplo.

Em busca desse maior contato, foram realizadas algumas entrevistas com agentes chave na construção, aplicação e acompanhamento de políticas públicas, tais como secretários e diretores.

A metodologia adotada para seleção dos entrevistados levou em consideração, quanto à categoria de pessoas envolvidas na gestão do estado: titulares de secretarias pertinentes aos temas e quando impossibilitada essa opção, diretores de pastas aptos a responderem às perguntas elaboradas. Para as entrevistas com a sociedade civil, também foram usados dados que se encontram na tabela A, além da metodologia de bola de neve e da busca por ONGs através da internet (ferramenta de busca do Google).

A metodologia adotada para a seleção de cidades (uma vez que se torna impossível realizar entrevistas com agentes e ONGs de 39 cidades em uma pesquisa de TFG) pode ser descrita da seguinte forma: foi realizada uma classificação das cidades de acordo com dados de UPAS, apresentados na tabela XX, com dados coletados e sistematizados pelo Instituto Escolhas. A classificação buscou evidenciar municípios com maiores quantidades (numéricas) de UPAS, maiores áreas, ao longo dos binômios de 2007-08 e 2016-17, assim como cidades que mais ganharam ou perderam UPAS e áreas produtivas. Posteriormente, foi feito um cruzamento com os dados da coleta de secretarias de interesse, com projetos/leis/programas de interesse, conforme pode ser consultado no apêndice A, em busca das cidades com maior aporte e desenvolvimento institucional dos temas correlatos. Com isso, as cidades selecionadas foram (em virtude das UPAS e do aporte institucional):

- Mogi das Cruzes - maior quantidade e área de UPAS em ambos biênios;
- Salesópolis - segunda cidade com mais UPAS em ambos biênios, terceira com mais área de UPAS no biênio 2016-17;

- Guararema - segunda cidade com mais área de UPAS nos bônios;
- Biritiba - cidade que mais perdeu UPAS e área de UPAS;
- São Paulo - maior aporte institucional e cidade com maior crescimento de UPAS.

Para tal, foram realizadas entrevistas por videoconferência utilizando de 10 perguntas elaboradas previamente, em virtude da pandemia de COVID-19 que impossibilita/dificulta que se façam conversas pessoais em razões de segurança sanitária.

As perguntas perpassam assuntos de relevância, como aspectos de governança, assuntos socioeconômicos e ambientais.

Muitos estudos têm mostrado que trabalhar com uma gama maior de instituições de governo e da sociedade civil no nível local e supralocal aumentam a efetividade de esforços de adaptação urbana; auxiliar e habilitar estruturas de níveis mais altos de governo também se mostraram com potencial de ajuda. (ONU, 2014, p. 565)

As perguntas elaboradas foram enviadas antecipadamente para todos os entrevistados, de modo a facilitar a conversa, uma vez que todos estariam familiarizados com o que seria tratado. Através dessa abordagem, frente a indisponibilidade de agenda de alguns secretários e pelo conhecimento prévio do que seria abordado na entrevista, a conversa foi direcionada para algum diretor com conhecimento mais aprofundado e disponibilidade para a conversa, o que até mesmo pode ter resultado em um ganho na qualidade da informação.

Em relação a ordem de realização das entrevistas, primeiramente deu-se maior foco para as entrevistas com agentes públicos, para posteriormente focalizar em entrevistas com conselhos e ONGs. Essa abordagem se justifica por entender que para a governança, o papel indutor do Estado é extremamente importante, ainda que não seja o único com essa capacidade. Portanto, entrevistar agentes públicos e depois conversar com a sociedade civil permite uma comparação interessante entre o que dizem os entes públicos e o que diz o restante da população, especialmente a organizada.

Entretanto, em virtude do andamento do agendamento das entrevistas, as conversas com os Conselhos se misturaram às conversas com agentes públicos. Ainda assim, foi buscado realizar conversas com os Conselhos após a conversa com o agente público da mesma cidade, de modo a manter o que fora explicado no parágrafo anterior. As conversas duraram aproximadamente 45-60 minutos.

### 8.3 Leitura dos Planos Diretores Estratégicos (PDE)

Uma parte fundamental da pesquisa passa por entender como se dá o ordenamento do território dos municípios em questão, uma vez que tal ordenamento, por meio do Plano Diretor, nos fornece indicativos de como a cidade se planeja e qual cidade se deseja para o futuro. Portanto, foi realizada uma leitura dos Planos Diretores buscando o que se escreve sobre a relação entre o urbano e o rural, o desenvolvimento sustentável, a produção de alimentos e a governança. Por fim, vale ressaltar que a leitura dos PDE embasou parte das entrevistas com agentes públicos.

O município de **Biritiba Mirim**<sup>42</sup>, em seu PDE traz como indicativos de políticas ambientais de início em seu Art. 5º, colocando que o desenvolvimento urbano se pautará, além de outras condicionantes, pelo desenvolvimento sustentável de acordo com a Lei de Proteção e Recuperação de Mananciais, reforçando no Art. 6º, § IX:

Dotar o município de uma visão própria de desenvolvimento sustentável e plenamente compatível com a preservação da qualidade das águas do manancial, de forma a instrumentalizar o poder público municipal para participar ativamente do processo de elaboração de lei estadual da Bacia Hidrográfica.

No Art. 9º, temos uma possibilidade de articulação com o governo Estadual, ao elencar a articulação das Câmaras Técnicas do Comitê do Alto Tietê e do Subcomitê Alto Tietê Cabeceiras, visando elaborar a regulamentação da Área de Preservação e Recuperação de Mananciais (APRM) e do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA).

Em relação às áreas rurais, o Plano indica diretrizes econômicas em seu Art. 14º, colocando que uma delas se trata do Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural – PROVE, que tem como objetivo “resgatar a cidadania do pequeno produtor rural, excluído do processo econômico, inserindo-o no processo produtivo, através do beneficiamento de seus produtos “in natura”, agregando-lhe valor e propiciando a elevação da renda de sua produção e a geração de emprego” (Art. 15º), a ser realizado em duas etapas de acordo com o Art. 16º:

- motivar os agricultores, através de visitas a experiências exitosas de agroindústria familiar e palestras sobre o assunto,
- viabilizar alternativas para obtenção de linhas de créditos especiais,
- viabilizar a instalação de agroindústrias na área rural e instalação de vários tipos de atividades econômicas na área urbana, através de nova lei de uso e ocupação do solo, que classificara o uso pelo seu grau de incomodidade,
- viabilizar a instalação física de agroindústria através da implantação de uma unidade de produção de pré moldados com uma planta padronizada de baixo custo aos produtores,
- instalar um centro de treinamento, para capacitação dos produtores tanto para a própria produção quanto para a comercialização do produto,
- criar o Balcão da Pequena Agroindústria, onde os agricultores podem adquirir insumos em escala compatível com suas necessidades,
- possibilitar o acesso a embalagem competitiva com preços mais baixos,
- atuar como articulador na comercialização dos produtos e orientar na capacitação dos produtores,
- viabilizar alternativas para uma melhor exploração das carvoarias e comercialização do produto, através da sua agregação de valor,
- instituir, por lei específica, selo de qualidade para os produtos hortifrutigranjeiros dessa municipalidade.

Para realizar a gestão espacial do município, temos no artigo 31º, que subdivide o próprio em 5 áreas, a partir da divisão entre área urbana e rural (Art. 43º), tendo para cada área diretrizes específicas:

- Área de transição - núcleos urbanos isolados, definidos no artigo 33º como áreas em que há uso urbano e rural concomitantemente;
- Áreas destinadas ao cultivo, de acordo com artigo 34º são áreas com maior preponderância de cultivos diversos;
- Áreas de importância ambiental, definidas pelo artigo 35º, como matas ciliares, Mata Atlântica, cursos d'água e/ou áreas com potencial, necessitando de recuperação;
- Áreas destinadas a extração mineral;
- Áreas urbanizadas.

Temos também, a subdivisão entre 4 Macrozonas:

- Macrozona de Preservação: são as áreas como o Banhado no encontro dos rios Paraitinga e Tietê, que apresentam os ecossistemas parcialmente modificados, com dificuldades de regeneração natural pela supressão ou modificação de algum de seus componentes, em razão de ações antrópicas, assentamentos urbanos e abertura de acessos;
- Macrozona de Ocupação Controlada: contém áreas urbanizadas, nos Núcleos Urbanos Isolados, contíguas às áreas frágeis ambientalmente com interesse ambiental apresentando condições favoráveis para a urbanização, principalmente quanto à acessibilidade e proximidade da infraestrutura existente. Parágrafo único. As áreas contidas na Macrozona de Ocupação Controlada podem apresentar características pertencentes tanto ao ambiente rural como urbano;
- Macrozona de Cultivo: São as áreas atualmente utilizadas para cultivo e as potenciais áreas para ampliação da atividade, desde que não comprometam a sustentabilidade ambiental do município e obedecidas as diretrizes das legislações ambientais estaduais vigentes;
- Macrozona de Ocupação Dirigida: são áreas situadas no interior do perímetro urbano, nas quais serão indicadas áreas do Zoneamento Urbano que funcionam como zonas de uso, abrigando os padrões de urbanização ou urbanos.

Em relação à produção alimentar da agroindústria, no Art. 135º temos a definição da necessidade da elaboração do Zoneamento Agro-ambiental, que levará em conta a capacidade produtiva

da terra, assim como a necessidade da gestão da terra (Art. 136º, parágrafo único), visando modelos de produção ambientalmente coerentes, a exemplo da produção orgânica (Art. 137º).

Prosseguindo na leitura e análise do Plano, temos contato com as diretrizes que visam permitir maior governança, articulando a participação popular na construção e gestão de aspectos pertinentes ao desenvolvimento urbano, citados no plano, a partir de: conselhos, plebiscitos, referendos e audiências públicas, de acordo com o Art. 7º. Adiante no Plano, nos Arts. 149º, 150º e 151º temos menção à necessidade de melhor gestão do território, assim como seus objetivos.

Temos incluído também, a gestão territorial pelo mecanismo do Planejamento de Bairro, que buscará se articular com o Orçamento Participativo, através de conselhos (Art. 156º), visando, dentre outros, otimizar a utilização de recursos públicos (Art. 157º)

De forma geral, vemos que há a inclusão, ao menos na redação do Plano Diretor de Biritiba Mirim, do intuito de se planejar as áreas urbanas e rurais, visando o desenvolvimento de práticas sustentáveis e de que gerem melhores capacidades produtivas para a agroindústria local. Vemos também, a inclusão de mecanismos de participação popular na gestão pública. Ademais, vale finalizar colocando que não há nenhuma menção ao termo “mudanças climáticas” em todo o texto do Plano.

<sup>43</sup>-Lei Complementar número 3 do ano de 2007. Durante a conversa com o Diretor de Agronegócios foi comentado que o PDE atualizado de Salesópolis estava pronto e vigente. Entretanto não o localizei, tendo encontrado somente a Lei Orgânica atualizada do Município, aprovada em 2020.

Por sua vez, o PDE de **Salesópolis<sup>43</sup>** coloca em seu Art.3º que o Plano deverá “orientar seu desenvolvimento sustentável em um horizonte de 30 anos”, sendo que uma das funções sociais a serem cumpridas é justamente a preservação do meio ambiente. Assim como Biritiba Mirim, também há menção a Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê e Cabeceiras (Art. 4º, § V).

Visando estimular uma produção mais especializada, temos no Art 5º, inciso 2º o estímulo à produção florestal e do eucalipto, para produção de artesanato e móveis, assim como para o carvão e seus subprodutos, buscando também combater a práticas ilegais e insustentáveis, já no inciso 3º, há estímulo à produção hortifrutiflora, especialmente àquela de produção orgânica, colocando também a necessidade de reforçar a cadeia produtiva e de comercialização. Já no inciso 4º, § IX temos a:

• Implantação do sistema de Parques proposto pelo PDP: Parque Nacional das Nascentes do Tietê, Parque de Salesópolis,

Parque de Paraitinga, Parque da Cidade, Parque do Mirante e valorização do Parque Estadual da Serra do Mar, conforme Capítulo III desta Lei.

Em relação às diretrizes apresentadas para o projeto e gestão dos Parques, podemos resumir brevemente que há intenção de criação de polos de ecoturismo e infraestrutura de modo a conciliar usos humanos com a preservação ambiental. Para tal, conforme o Art. 9º, inciso 2º:

Para a viabilização do Parque de Salesópolis, poderão ser estabelecidos convênios com o DAEE, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Fundação Patrimônio Histórico da Energia de São Paulo, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Ministério do Turismo, outros órgãos públicos e instituições privadas.

Por sua vez, o uso e ocupação do solo é subdividido em três Macrozonas: Macrozona Urbana, Macrozona de Desenvolvimento Sustentável e Macrozona de Proteção Ambiental, no Art. 19º:

- A Macrozona de Desenvolvimento Sustentável abrange diferentes situações de uso do solo com o objetivo de proteger o patrimônio ambiental do Município e integrar usos urbanos e rurais, ficando dividida em 4 (quatro) zonas em função das potencialidades para atividades de turismo e lazer, hortifrutiflорicultura, silvicultura e presença de atributos paisagísticos especiais.

Vale o destaque da Zona de Agricultura Sustentável de acordo com o Art. 20º, inciso 1º, § III.

- A Macrozona de Proteção Ambiental é constituída pelas áreas do Parque Estadual da Serra do Mar, Parque Nascentes do Tietê, áreas envoltórias destes parques, e pelas áreas dos novos parques propostos pelo PDP, abrangendo a orla das represas de Ponte Nova e Paraitinga e faixa contínua ao longo das margens do Rio Tietê, entre a Represa de Ponte Nova e o Parque Nascentes do Tietê.

- A Macrozona de Proteção Ambiental destina-se predominantemente à preservação da área contínua, de grandes dimensões e coberta por Mata Atlântica, que constitui o Parque Estadual da Serra do Mar e sua envoltória, bem como às atividades previstas nos novos parques propostos pelo PDP, ficando dividida em duas zonas:

- Zona da Parques – ZP;
- Zona Envoltória – ZE.

Ainda complementados pelo artigo 32º, § III:

- na Zona de Interesse Turístico, Zona de Agricultura Sustentável e Zona Florestal, deverão ser projetados e executados:
- solução para o abastecimento de água potável;
- b) solução para o esgotamento sanitário, através de sistema autônomo, coletivo ou individual de tratamento de esgotos;
- c) rede de energia elétrica;
- d) abertura das vias públicas de circulação, que poderão ser pavimentadas ou não;
- e) sistema de escoamento das águas pluviais.

[44-Lei Complementar número 3174, de 21 de dezembro de 2016.](#)

Já no tocante ao assunto de gestão do território com participação popular garantida pelo texto do PDE, colocado pelos Arts. 79º e 80º, com destaque para os § IV e V do Art. 82º, onde há menção aos conselhos, constituintes da gestão participativa do território. Fazemos menção também ao Conselho de Planejamento e de Gestão Integrada – COPLAGI, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, criado pelo Art. 88º, cuja composição é colocada pelo Art. 92º, sendo seis representantes de órgão de governo municipais e Estaduais, seis representantes de conselhos, seis representantes da sociedade civil organizada, um representante de cooperativas, um representante de movimentos sociais, um de sindicatos, e por fim, um representante do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

Finalmente, em relação à articulação com outros municípios, o Plano coloca em seus Arts. 99º e 100º:

- O Município deverá estabelecer cooperação com os demais municípios da Região Metropolitana, principalmente da Sub-região Leste, articulando ações para enfrentar problemas urbanos comuns e buscando o apoio do Estado para a resolução desses problemas.
- Fica o Executivo autorizado a firmar convênios com o Estado e municípios da Região Metropolitana, especialmente da Sub-região Leste, para a implementação de ações explicitamente previstas neste Plano Diretor Participativo

A inclusão de artigos que tratam da necessidade da realização de convênios sejam eles municipais ou estaduais que visem a cooperação para enfrentamento de em conjunto de problemas e

questões que claramente transpassam as fronteiras municipais é um ponto positivo que o Plano dispõe, o que não é bem elucidado no PDE de Biritiba Mirim, apresentado anteriormente.

Assim como fora feito com o Plano anterior, também não há menção ao termo “mudanças climáticas” em todo o texto.

O município de **Guararema**<sup>44</sup>, no seu Plano Diretor, coloca em seu 3º Art. que a existência do plano visa dotar a cidade, dentre outras coisas, de um desenvolvimento sustentável. No seu inciso 2º, temos a inclusão de uma importante condicionante, que se refere a necessidade de que o Plano tenha congruência em relação ao que determinar o PDUI da Região Metropolitana, o que sinaliza uma possibilidade de melhor governança de recursos dentro da área Metropolitana.

No Art. 10º, temos que há a necessidade que se respeite a função social da propriedade rural, visando a conservação, recuperação e preservação da biodiversidade, dentre outros, complementando com o Art. 13º, que elenca a necessidade de recursos para que a propriedade rural tenha possibilidades de desenvolvimento sustentável e de acordo com a função social da terra e no Art. 14º, elenca-se diretrizes para tal.

No Art. 15º, temos no seu § I, um ponto de extrema importância, sendo inclusive uma prática adotado em parte da Europa, visando o consumo de produtos locais, tendo claras relações com a redução da cadeia de consumo, dentre outros:

- desenvolver políticas públicas para o estímulo do consumo dos produtos locais, sobretudo o abastecimento e segurança alimentar.

Outro ponto de interesse que podemos destacar, se refere ao Art. 19º e 20º, que dizem respeito a converter área rural em área urbana, tendo claras relações com a preservação do meio ambiente e do não espalhamento horizontal da cidade. Segundo a redação de tais artigos, temos:

- Qualquer conversão de Área Rural para Área de Expansão Urbana será efetuada por meio de lei específica que autorize, expresse as finalidades, os requisitos e o prazo para a efetivação daquelas finalidades, obedecidos, em sequência, os seguintes requisitos prévios ao envio do projeto de lei à Câmara Municipal:

- Pareceres do Executivo Municipal favoráveis, formalizados e circunstanciados, exarados pelas unidades funcionais de meio ambiente, urbanismo, obras e transporte;
- Realização de, no mínimo, 2(duas) audiências públicas para exposição e debate da matéria, devendo uma dessas audiências ser realizada, obrigatoriamente, com a população da área de conversão pretendida e entorno.
- Parágrafo único. Fica expressamente proibida qualquer conversão direta de Área Rural em Área Urbana, salvo as áreas de urbanizações específicas, previstas nesta Lei para fins de regularização.
- A conversão de Área de Expansão Urbana em Área Urbana se dará por lei específica, obedecidos os mesmos requisitos estabelecidos nos Incisos I e II do Artigo 19 deste plano, desde que existam, em um raio de 3.000,00 (três mil) metros traçados a partir de qualquer ponto da poligonal envolvente da área em questão, 2(dois) dos seguintes equipamentos:
  - Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
  - Abastecimento de água;
  - Sistema de esgotos sanitários;
  - Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
  - Escola primária ou posto de saúde.

O que fica claro de acordo com os artigos em questão, é a necessidade que tenha ao menos alguns pontos que justifiquem essa conversão de área rural para a urbana, com a presença da população que será diretamente afetada com essa conversão, dessa forma busca-se frear ímpetus que possam prejudicar a constituição espacial da cidade e em consequência a piora nas condicionantes ambientais, uma vez a função de prover serviços ecossistêmicos das áreas verdes/rurais.

Ainda no Art. 21º, temos a consolidação das Áreas Especiais, sendo três delas: (i) área especial de interesse ambiental, (ii) área especial de interesse cultural e paisagístico e (iii) área especial de interesse social. No artigo seguinte, temos que as áreas especiais de interesse ambiental são aquelas que necessitam de manutenção, recursos e cuidados especiais por questões paisagísticas e sociais que devem comportar regras específicas em consonância com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano.

45- Lei Complementar número 150, de 26 de dezembro de 2019.

Em relação às políticas ambientais, os Arts. 74º ao 77º nos trazem uma série de princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos que devem ser respeitados visando a manutenção dos recursos e recuperação de algumas áreas específicas, de modo a garantir a segurança ambiental das próximas gerações. Vale destacar a menção ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) Verde, de acordo com o Parágrafo Único do Art. 76º:

- Para estimular as construções sustentáveis poderão ser criados incentivos fiscais, através de lei específica, tais como o IPTU Verde, destinados a apoiar a adoção de técnicas construtivas voltadas à racionalização do uso de energia e água, gestão sustentável de resíduos sólidos, aumento da permeabilidade do solo, entre outras práticas.

Temos a necessidade de comentar também a presença no Plano da responsabilidade do município em garantir a biodiversidade em conjunto com outros municípios, estados e com o governo federal (Art. 80º e 81º).

Por fim, na gestão democrática dos espaços temos com garantia os Art. 133º ao 138º, com destaque para o que traz o 135º, com o Conselho Municipal da Cidade que auxiliará com estudos a criação de novas áreas especiais de interesse social, cultural e ambiental.

Assim como nos Planos anteriores, nesse também não temos os termos “mudanças climáticas”.

Já o Plano Diretor de **Mogi das Cruzes**<sup>45</sup> coloca no Art. 3º alguns princípios que regem o desenvolvimento do Plano, dentre eles, uma cidade compacta, com desenvolvimento sustentável e democrática. No inciso 3º há maior aprofundamento no que seja uma cidade sustentável e inovadora, em resumo, uma cidade que leve em conta aspectos ambientais de preservação e conservação, para usos rurais e urbanos, de modo a garantir a existência de tais recursos no curso do tempo.

Por sua vez, no Art. 5º, parágrafo 5º, temos uma série de tópicos (a-h) que se referem as estratégias para “promover o patrimônio ambiental do município”, da qual podemos destacar os tópicos a e b, que encontram similaridades em outros Planos apontados pela pesquisa:

- dar continuidade às demarcações e ao uso das condicionantes físico-territoriais e legais das áreas de interesse ambiental no macrozoneamento municipal, como a Serra do Itapeti, a Área de

Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras (APRM-ATC) e o Parque Estadual da Serra do Mar;

- reconhecer o perímetro de demarcação da Área de Proteção Ambiental (APA) da Várzea do Rio Tietê como parte do macrozoneamento municipal, valorizando a infraestrutura verde fundamental para o principal curso hídrico de abastecimento do Município;

No § 7º da mesma lei, temos:

- fortalecer a atividade econômica nas áreas rurais, reconhecendo o papel fundamental dessas áreas na contenção da urbanização e da manutenção da preservação ambiental.

O reconhecimento do potencial das áreas rurais em de alguma forma moldar a conformação do meio urbano, contendo seu espalhamento é de extrema valia, reconhecendo também os potenciais ambientais e econômicos dessas áreas.

Em relação ao ordenamento do território, no Art. 7º temos a divisão do território em dois conjuntos, os Territórios de Qualificação da Urbanização (subdividido em 4 Macrozonas – Art. 8º) e os Territórios de Preservação Ambiental e Rural (também subdividido em 4 Macrozonas – Art. 13º), que se localizam tanto na Zona Urbana quanto na Zona Rural.

Desse conjunto dos Territórios de Qualificação da Urbanização, destacamos a Macrozona de Contenção Urbana (Art. 11º), onde temos a predominância de usos rurais com baixa densidade populacional. Dentre os objetivos para a Macrozona, de modo geral podemos colocar que se busca ser uma zona de contenção urbana e qualificação dos poucos núcleos urbanizados que existem, de modo a não incentivar o aumento da ocupação territorial. Destacamos também, a Macrozona de Ocupação Periurbana (Art. 12º), que possui objetivos e características similares à de Contenção Urbana.

No Art. 14º temos a caracterização da Macrozona de Preservação Ambiental inserida dentro da ÁREA Urbana:

- Caracterizada pelo patrimônio ambiental municipal localizado em Zona Urbana, contando com a presença de importante cobertura vegetal remanescente da Mata Atlântica, significativo número de nascentes, grande riqueza em biodiversidade, áreas com relevo de declividade acentuada e alta fragilidade geológica, bem como planícies e territórios da várzea, sendo formada pelo perímetro da Área de Proteção Ambiental da Serra do Itapeti, pela Área de Proteção Ambiental da Várzea do

Rio Tietê e por trechos ao leste e ao sul do perímetro urbano nos quais nota-se a presença de fragmentos da vegetação nativa e áreas de alta declividade, estabelecendo importante conexão ecológica entre a Serra do Itapeti e a porção sul do território municipal.

Já no Art. seguinte, temos sua caracterização dentro da ÁREA Rural:

- localizada ao norte da Serra do Itapeti e caracterizada pela presença significativa de fragmentos de vegetação nativa e usos fundamentalmente voltados às atividades agrícolas e na qual, dada a proximidade com a Serra do Itapeti e a função de Corredor Ecológico Municipal de parte de seu território, deverá ser incentivada a preservação da vegetação nativa e a ampliação do maciço arbóreo.

Já os Arts. seguintes (16º e 17º) tratam das Macrozonas de Incentivo à Produção Rural em Mananciais e a de Incentivo à Produção Rural, respectivamente:

- território coincidente com o perímetro da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras (APRM-ATC), e é caracterizada pela relevância regional na produção de água para o abastecimento público da Região Metropolitana de São Paulo.

- localizada ao norte e a leste do território municipal, apresenta atividades agropecuárias relevantes, com trechos importantes de produção especializada de hortaliças, frutas e flores, além de atividade de mineração ativa na região de Taboão, destinada à valorização da produção rural, do turismo rural e da agricultura familiar, a fim de promover a preservação ambiental e evitar a expansão da mancha urbana.

Temos também a subdivisão do território em ZEDES – Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico (Art. 38º), onde podemos destacar a ZEDE 2, que são áreas preferenciais para o turismo rural e de produção agrícola familiar (§ 2º), definidas pelo Art. 40º.

No Art. 43º temos a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Ambiental – ZEIA, sendo áreas com as seguintes características, tendo suas subdivisões no Art. 44º, planejadas ou existentes:

- reservas florestais;
- estações ecológicas;
- reservas biológicas;

- parques naturais municipais;
- parques urbanos e áreas de esporte, recreação e lazer;
- áreas prestadoras de serviços ambientais com remanescente de Mata Atlântica.

No Art. 125º, temos: O Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica - PMMA, conforme disposto no artigo 38 da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, deverá ser elaborado de forma participativa e visa apontar ações prioritárias e áreas para conservação e recuperação da vegetação nativa e da biodiversidade da Mata Atlântica. Nos artigos 159º-162º, temos delimitações, objetivos e diretrizes do Plano Municipal de Meio Ambiente. Pelo Art. 219º, temos a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável - FMDUS

Outro importante ponto que o Plano nos traz, se refere ao Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável (Art. 179º e 180º), que visa entre outros pontos, a criação de polos de emprego rurais que sejam de fato sustentáveis de acordo com o território do qual se encontram. Por sua vez, o Art. 182º coloca diretrizes para a Agropecuária municipal.

Em relação à articulação entre municípios visando a criação de políticas públicas, temos no Art. 7º, § X:

- reconhecer o papel do Município na Região Metropolitana de São Paulo e articular políticas públicas municipais com as diretrizes metropolitanas, com as estratégias associadas a este objetivo

Adiante no Art. 200º, há maiores aprofundamentos sobre os mecanismos de gestão municipal, como o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática, formado por alguns órgãos e normas específicas, visando melhor integração entre planos e pastas, melhorando a governança municipal e da Região Metropolitana de São Paulo. No Art. 201º temos seus princípios, no 202º objetivos e 204º diretrizes. Pelo Art. 207º temos a garantia de participação popular no processo de gestão municipal através de Conferências e Conselhos, com destaque para a Conferência Municipal da Cidade (Arts. 208º-217º).

Apesar da robustez do Plano, não há qualquer menção ao termo “mudanças climáticas”

46- Lei número 16.050, de 31 de julho de 2014.

Finalmente, **São Paulo**<sup>46</sup> em seu Plano Diretor Estratégico coloca em alguns artigos pontos que são interessantes e que merecem maior destaque. Vale pontuar também que em virtude de sua extensão, não cabe trazer todos os pontos de interesse, o que tornaria o texto extremamente longo e enfadonho. Sendo assim, prosseguimos comentando que logo de início o PDE de São Paulo torna claro o objetivo que haja um desenvolvimento que leve em consideração, dentre outros fatores, as limitações naturais, buscando construir uma cidade com um ambiente “ecologicamente equilibrado” (Art. 1º, § 1º). No Art. 6º, temos, dentre outros:

- Utilização racional dos recursos naturais, em especial da água e do solo, de modo a garantir uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações;
- Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município;
- Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Um grande avanço que esse Plano traz para a cidade de São Paulo é o retorno da zona rural dentro do município. Tal fato pode explicar como o município foi o que mais ganhou UPAS segundo dados colocados pelo Instituto Escolhas, que serviram como base para a escolha da cidade de São Paulo para aprofundamento. Sobre a função social da propriedade, temos o Art. 5º inciso 3º que pontua que há a necessidade de se levar em consideração a função social de tal propriedade, de modo a criar um ambiente rural mais equitativo

O termo “mudanças climáticas” faz presença no Art. 7º do Plano, pontuando que um dos objetivos do mesmo se dá em tentar evitar algumas consequências e mitigar as ações antropológicas que contribuem para as mudanças, a citar o uso de combustíveis fósseis e o crescimento urbano desordenado.

Sobre a divisão territorial, no Art. 9º, parágrafo único temos a subdivisão do município em duas Macrozonas e suas respectivas subdivisões em Macroáreas (Art. 10º e 16º, respectivamente):

- Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;

- Macroárea de Estruturação Metropolitana;
- Macroárea de Urbanização Consolidada;
- Macroárea de Qualificação da Urbanização;
- Macroárea de Redução da Vulnerabilidade;
- Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental. (Objetivos no Art. 17º).
- Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (Art. 18º);
- Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (Art. 19º);
- Apoio e incentivo à agricultura urbana e periurbana;
- Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (Art. 20º);
- A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável localiza-se integralmente na Área de Proteção de Mananciais definida na legislação estadual, abrangendo o território das Áreas de Proteção Ambiental Capivari-Monos e Bororé-Colônia;
- Promoção do desenvolvimento da zona rural com sustentabilidade ambiental, econômica e social, e estímulo à agricultura orgânica;
- Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais (artigo 21º);
- Manutenção das condições naturais dos elementos e processos que compõem os sistemas ambientais.

Outro ponto que merece destaque se dá no § 7º do Art. 21º, onde há menção à manutenção de terras indígenas, presentes no município de São Paulo, especialmente nas zonas Sul e Norte, sendo de extrema importância o seu reconhecimento. A redação do artigo em questão trata da seguinte forma:

- Gestão integrada das unidades de conservação estaduais e municipais e terras indígenas.

Acerca da questão hidrológica, o Plano coloca em seu Art. 25º quais são os objetivos urbanísticos e ambientais para a recuperação e manutenção de uma rede hidrológica sustentável, a comentar o aumento das áreas permeáveis, associado com melhor uso do

solo urbano, controlando a ocupação em áreas de mananciais e aumentando as áreas permeáveis verdes, além de buscar uma maior proximidade com a atuação do governo do Estado, demonstrando disponibilidade de maior articulação de políticas públicas.

Além da divisão territorial já apresentada, temos também mais uma subdivisão, mais especializada dos territórios do município, colocada no Art. 31º, das quais destacamos os seguintes §:

- Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável – ZPDS (Art. 41º);
- Zonas Especiais de Preservação Ambiental – ZEPAM (Art. 69º);
- Zona Especial de Preservação – ZEP (Art. 74º);

No Art. 175º somos apresentados aos objetivos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável:

- Reforçar o papel do Município como centro industrial, comercial, de serviços, de conhecimento, de criação e inovação, promover atividades econômicas sustentáveis na zona rural e estimular atividades econômicas que permitam equilibrar a relação emprego/moradia em todas as regiões a cidade na perspectiva de reduzir as desigualdades socioterritoriais e reduzir a quantidade de viagens e o tempo médio de deslocamento no Município.

Por sua vez, no Art. 193º temos a Política Ambiental do Município, com objetivos elencados pelo Art. 194º. No Art. 265º temos o Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres, com objetivos colocados no Art. 267º.

Finalmente, sobre a gestão democrática com participação popular se encontra primeiramente no Art. 5º, inciso 7º. No entanto, temos maior aprofundamento nos Art. 318º e seguintes. Vale pontuar que conforme coloca-se no Art. 319º, que o Sistema Municipal de Planejamento:

• assegurando a participação direta da população em todas as fases de planejamento e gestão democrática da cidade e garantindo as instâncias e instrumentos necessários para efetivação da participação da sociedade na tomada de decisões, controle e avaliação da política.

Por sua vez, isso não se efetiva quando a municipalidade realiza a revisão do Plano em um momento de pandemia, em que não há condições sanitárias para que se realize tal revisão com a presença da população<sup>47</sup>.

Em relação à articulação intermunicipal de modo a configurar maior governança, no Art. 2º, inciso 2º o texto coloca que “o Plano Diretor deve se articular com o planejamento metropolitano e com os planos dos demais municípios da Região Metropolitana”. Além disso, no Art. 323º coloca-se que:

• O Executivo promoverá a cooperação com municípios vizinhos e com órgãos estaduais, visando formular políticas, diretrizes, planos, projetos e ações conjugadas destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais comuns, bem como firmar convênios ou estabelecer consórcios para articulação com o Governo do Estado de São Paulo e o Governo Federal, no gerenciamento e implementação de projetos urbanísticos, na aplicação conjunta de recursos e na regularização e administração das áreas remanescentes.

O que vemos no Plano Diretor de São Paulo é um corpo de lei robusto e completo, conforme a capacidade administrativa e institucional da cidade, o que levou o Plano a ser premiado internacionalmente<sup>48</sup>. Temos também seis menções ao termo “mudanças climáticas”, o que deixa claro que pelo menos em tese, essa condição é um dos fatores que guiam o planejamento urbano e rural.

#### 8.4 Entrevistas com agentes públicos

Seguindo a metodologia apresentada no início do capítulo, buscamos realizar entrevistas com agentes públicos envolvidos em políticas públicas nas cidades de interesse. Para realização do contato, foi utilizada uma busca através dos sites das respectivas prefeituras. Para o contato com a Fundação Florestal foi utilizado o telefone disponibilizado no site.

De tal modo, buscamos conversar com atores públicos das respectivas secretarias:

47-Ver: <https://www.archdaily.com.br/958803/organizacoes-de-sao-paulo-exigem-que-revisao-do-plano-diretor-seja-participativa-e-democratica-mesmo-com-a-pandemia>

48-Ver: <https://www.archdaily.com.br/803253/plano-diretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu>

- Mogi das Cruzes: Secretaria de Agricultura; Secretaria de Verde e Meio Ambiente;
- Salesópolis: Secretaria de Desenvolvimento, Meio Ambiente, Agronegócios e Regularização Fundiária;
- Guararema: Secretaria de Obras, Meio Ambiente, Planejamento e Serviços Públicos;
- Biritiba Mirim: Secretaria Municipal do Meio Ambiente;
- São Paulo: Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Subprefeituras - Departamento de Agricultura.

Em relação a Fundação Florestal, o contato realizado foi visando conversar com a Diretora da Região Metropolitana e Interior.

Abaixo vemos as Unidades de Conservação Integral de gestão da Fundação Florestal na RMSP e os respectivos Conselhos Gestores, assim como os instrumentos pertinentes.

UCS	Municípios	Gestão	Instrumentos	Permissão de agricultura
APA Cajamar. Lei Estadual nº 4.055	Cajamar	Fundação Florestal - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Conselho Gestor UGRHI 5 Piracicaba, Capivari, Jundiaí	Plano de Manejo ainda não existente	-
APA Haras São Bernardo. Lei Estadual nº 5.745	São Bernardo do Campo e Santo André	Fundação Florestal - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Conselho Gestor UGRHI 6 Alto Tietê	Plano de Manejo ainda não existente	-
APA Itupararanga	Vargem Grande Paulista	Fundação Florestal - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Conselho Gestor UGRHI 10 Sorocaba, Tietê	Plano de Manejo aprovado	sim
APA Serra do Itapeti	Mogi das Cruzes, Guararema e Suzano	Fundação Florestal - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Conselho Gestor UGRHI 2 Paraíba do Sul	Plano de Manejo ainda não existente	-
APA Mata do Iguatemi. Lei Estadual nº 8.284	São Paulo	Fundação Florestal - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Conselho Gestor UGRHI 6 Alto Tietê	Plano de Manejo ainda não existente	não
APA Parque e Fazenda do Carmo. Decreto Estadual nº 37.678	São Paulo	Fundação Florestal - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Conselho Gestor UGRHI 6 Alto Tietê	Plano de Manejo ainda não existente	não
APA Várzea do Rio Tietê. Resolução nº 27	Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Guarulhos e São Paulo	Fundação Florestal - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Conselho Gestor UGRHI 6 Alto Tietê	Plano de Manejo aprovado, Zona Histórica Cultural Antropológica e Zona de Amortecimento	com condições
(FE) Floresta Estadual Guarulhos. Decreto nº 55.662	Guarulhos, Santa Isabel e Mairiporã	Fundação Florestal - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Conselho Gestor UGRHI 2 Paraíba do Sul	Plano de Manejo aprovado	parcial

Tabela 7 - UCI existentes na RMSP, por órgão gestor e instrumentos de uso do solo.Fonte: Instituto Escolhas (adaptado), 2020.

Após a seleção dos agentes (preferencialmente secretários de assuntos agrícolas e de meio ambiente), foram enviados e-mails e/ou foram realizados telefonemas (algumas prefeituras não disponibilizam os e-mails) em busca do agendamento das entrevistas, realizando também uma breve apresentação do trabalho. Vale comentar sobre um certo grau de dificuldade em obter retorno e até mesmo agendar as conversas utilizando somente o contato por e-mail. Isso pode ser justificado pelo volume de trabalho que os secretários estão submetidos, o que dificilmente ajuda no atendimento à um requisito de entrevista de um estudante de graduação. Através das ligações telefônicas, que foram iniciadas cerca de 2 semanas após o envio dos e-mails, percebi que houve maior agilidade em conseguir agendar as entrevistas. Foram enviados ao todo 110 e-mails e realizadas cerca de 50 ligações. Dos 110 e-mails enviados, obtive cerca de 35 respostas.

Vale comentar que apesar do planejamento inicial ter sido conversar diretamente com os secretários das respectivas secretarias em questão, não foi sempre possível seguir esse planejamento inicial. Parte da justificativa apresentada pelos próprios agentes, foi a indisponibilidade de agenda. Algumas entrevistas foram realizadas com diretores de meio ambiente ou de agronegócios. Apesar de apresentar uma possível perda na qualidade da informação, uma vez que não estamos em contato direto com os secretários, as conversas realizadas com os outros agentes foi de extrema valia e importância, inclusive levando a acreditar que a informação passada foi mais acurada, uma vez que esses diretores estão envolvidos diretamente com assuntos tratados nas perguntas. Entretanto, entrevistas realizadas diretamente com secretários foi igualmente proveitosa, tendo contato direto com o cargo responsável por coordenar diversas ações. Os resultados das entrevistas serão discutidos no capítulo 9.

Por fim, apesar da seleção de 5 cidades, em somente 3 delas foi possível realizar as entrevistas programadas, além da Fundação Florestal. Foram elas:

- Mogi das Cruzes: Michele de Sá Vieira, Secretária de Verde e Meio Ambiente
- Salesópolis: Lucas Carvalho Lenz, Diretor de Agricultura e Agronegócios

• São Paulo: Laura Lúcia Vieira Ceneviva, Coordenadora Executiva do Plano de Ação Climática e Executiva do Comitê de Mudança do Clima.

• Fundação Florestal: José Fernando Calistrôn Valle, Analista de Recursos Ambientais e Gestor das APAs Piracicaba/Juqueri-Mirim Área II e Sistema Cantareira.

## 8.5 Entrevistas com Conselhos

Complementando, também foram buscadas entrevistas com representantes de Conselhos pertinentes. Além da busca por entrevistar Conselhos, foram buscadas também entrevistas com ONGs dos temas correlatos à pesquisa. Realizada a primeira prospecção de grupos de interesse para as entrevistas, encontramos os seguintes:

- Mogi das Cruzes: Conselho de Segurança alimentar
- Salesópolis: Conselho de Segurança Alimentar
- Guararema: não foram encontradas ONGs pertinentes, nem a existência de Conselhos
- Biritiba: não foram encontradas ONGs pertinentes, nem a existência de Conselhos
- São Paulo: O joio e O Trigo; Conselho de Segurança Alimentar; Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Assim como comentado para o caso das entrevistas com os agentes públicos de governo, o contato com Conselhos não foi fácil. Acreditamos que essa dificuldade se deu pelo atual momento de pandemia, com a redução do contato pessoal entre membros dos grupos. Os e-mails enviados não obtiveram retorno. Para realização dessa etapa, foi recorrido aos contatos pessoais e solicitado aos agentes públicos que intermediassem.

Entretanto, apesar da primeira seleção realizada, somente foi realizada a entrevista com o representante do Conselho de Segurança Alimentar de São Paulo. Posteriormente fui informado que o mesmo Conselho da cidade de Mogi das Cruzes está em processo de reformulação e que o de Salesópolis se encontra inativo.

• São Paulo: Vera Helena Lessa Villela, Conselho de Segurança Alimentar.



# Cap.9

---

Apontamentos e conclusões  
Parte III

---

A partir da leitura da literatura apresentada até aqui e através das entrevistas com agentes envolvidos na produção de políticas, temos diversos apontamentos que perpassam as relações entre municípios, em especial a cidade polo da RMSP e as outras que a compõe. São apontadas também a importância dos consórcios e dos conselhos, ainda que a relação política entre eles não seja sempre alinhada.

A importância da cidade de São Paulo como indutora de políticas públicas em virtude do seu peso institucional e importância econômica é extremamente relevante. Conforme apontou Laura, desenvolver políticas na cidade de São Paulo é extremamente complexo, pela escala da cidade e pelos diversos interesses que perpassam a gestão da mesma. Sendo assim, municípios menores, com menor grau de complexidade podem tomar São Paulo como exemplo e adaptar as experiências paulistas em seus próprios territórios. A exemplo, se é possível implementar ciclovias e ciclo faixas na capital, torna-se possível também em diversos outros municípios. Laura frisa que a capital não acaba por influenciar somente o Estado de São Paulo, mas acaba por influenciar também o país e o mundo, com suas políticas.

Entretanto, apesar do peso institucional da capital paulista, ela não é essencial para o desenvolvimento das políticas dentro da RMSP. Pelas entrevistas realizadas com o corpo técnico de outros municípios, esse apontamento ficou evidente com o caso do CONDEMAT, onde São Paulo não participa. Esse consórcio reúne diversos municípios do Alto Tiete, e em virtude do conjunto são capazes de ter um peso institucional relevante. Em entrevista, Lucas Lenz relatou o caso da tentativa de encerramento por parte do governo Estadual das Casas de Agricultura. Com atuação em conjunto do CONDEMAT, foi possível reverter essa situação, mediante pedido realizado pelo grupo. Lucas comentou que dificilmente um dos municípios teria peso sozinho para tal reivindicação frente ao governo do Estado. Michele de Sá, também em diversos momentos frisou a importância do Consórcio para a atuação em conjunto com outros municípios.

Entretanto, a existência do Consórcio não é suficiente para o encaminhamento das políticas. Apesar da importância, frisada por Michele, ela também comentou que nem todos os municípios possuem os mesmos interesses dentro do Consórcio, o que de certo modo dificulta a atuação em conjunto. Comentou também que nem todos os municípios possuem a infraestrutura e financiamento

necessários para tal empreitada. Neste ponto, comentou também que percebe que o baixo financiamento de algumas políticas encontra sua raiz no próprio governo do Estado, onde nem sempre há interesse por financiar políticas ambientais e de segurança alimentar. Apontamento similar feito por José, onde para ele o financiamento de políticas para combate as mudanças climáticas é fundamental.

Ainda para Michele, o andamento das políticas públicas nesses temas está sujeito a demandas de momento, faltando uma visão mais ampla a longo prazo dos desafios. Pautas ambientais normalmente ficam em mais evidencia para o governo do Estado em momentos de crise, usualmente crises hídricas. Fazendo uma correlação com o momento atual, de pandemia, Michele comentou que muitas das ações políticas estão focadas em políticas de combate a pandemia, o que possui uma clara justificativa, no entanto, outras agendas acabam por ficar em segundo plano. Apesar da pandemia possuir uma forte correlação ambiental.

Em relação as condicionantes ambientais, segundo Laura, uma das principais justificativas do retorno da Zona Rural ao município de São Paulo foi a questão hidrológica. Para Cenevita, a zona rural tem um papel importante de possibilitar outros usos de solo dentro do município, de criar uma outra cultura, uma que possua incentivos à produção local e de produtos que possuam maiores qualidades nutricionais. A presença de importantes bacias, Billings e Guarapiranga na zona sul do município em confluência com usos rurais tende a possibilitar que serviços ecossistêmicos importantes providos por áreas verdes permaneçam existindo. O uso rural tolera uma maior preservação ambiental, especialmente com produções agroecológicas e orgânicas.

Justificativa similar apresentada pelos outros técnicos entrevistados. Para Michele, áreas como o Cinturão Verde são de extrema importância para prestação dos serviços ecossistêmicos. Por sua vez, Lucas aponta que áreas de preservação no município de Salesópolis tem importância também no quesito de águas, uma vez a presença de importantes nascentes para a bacia do Alto Tiete, tendo inclusive uma importante cobrança do Ministério Público Estadual para que as políticas estaduais em relação a preservação das nascentes sejam implementadas e bem geridas.

Tais visões que aproximam aspectos hidrológicos com os alimentares também perpassaram importantes pontos da conversa com José, da Fundação Florestal. Para ele, é importantíssimo garantir que haja produção alimentar, desde que realizada de maneira a preservar remanescentes de floresta e de preferência com menor uso de agrotóxicos, especialmente próximas a nascentes e corpos d'água, de modo a garantir o funcionamento do abastecimento promovido pelo Sistema Cantareira.

Em relação a formulação de políticas públicas em conjunto com a população, os cinco técnicos frisaram sua importância. Para Michele, a importância perpassa assuntos como educação, colocando que não basta somente o governo realizar suas atividades, tendo a necessidade de a população também contribuir com as políticas. Conselhos podem servir como um importante interlocutor entre as demandas populares e o governo. Para Lucas, os Conselhos são primordiais para as políticas, uma vez que muitos têm um papel além de consultivo, sendo também deliberativos em relações aos planos no caso do município de Salesópolis.

Entretanto, segundo Vera do Conselho de Segurança Alimentar de São Paulo, a relação do Conselho com o governo municipal não é sempre amistosa. Um papel fundamental dos governos é de prover condições para a existência dos Conselhos, seja com material ou com locais para reuniões e eventos. Esse ponto, segundo Vera não é bem gerido pelo governo municipal de São Paulo, não provendo materiais básicos nem um local para a existência do Conselho. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho não realiza o aporte necessário para o pleno funcionamento do mesmo. Vera comenta inclusive que a inexistência de uma sala ocasionou a perda de diversos materiais feitos pelo Conselho há muitos anos, quando tinham uma sede e houve a necessidade de mudança, entretanto, conforme já enunciado, uma nova sala não existe.

Apesar da importância dos Conselhos, para Vera, dentro do município de São Paulo, não há maiores articulações entre eles. Em virtude desse cenário, o COMUSAN realizou o evento chamado COMUSAN Convida, buscando articular relações com outros Conselhos, não só da cidade de São Paulo, mas do entorno. Por sua vez, o Conselho de Segurança Alimentar possui uma importante relação com o Conselho de Saúde, frisado por Vera como tendo uma grande importância. Em relação ao Fórum Paulista de Segurança Alimentar, há maior participação de outros

Conselhos, segundo Vera “é uma instituição mais popular”, portanto, mais aberta a participação de diversos grupos sociais. Para Laura, inclusive, a participação popular se mostra importante mesmo que a agenda popular não prevaleça. A ação de demonstrar que há opiniões populares que por vezes não é a mesma dos governantes por si só é de extrema valia. Aqui vale pontuar a relevância desse apontamento, uma vez que nos encontramos em um momento político em que há fechamento de diversos Conselhos, especialmente pelo governo central, como já apresentado.

Do ponto de vista de Calistrôn, parte do trabalho como gestor de APAs perpassa a gestão de conflitos, sendo algo iminente ao cargo. Em virtude dos múltiplos interesses que incidem nas áreas, que na maior parte das vezes é de propriedade privada, não dos governos, procurar realizar uma atuação estatal de modo a buscar a melhor preservação ambiental e continuidade na prestação de serviços ecossistêmicos acaba por gerar conflitos. Todavia, em relação a elaboração dos Planos de Manejo das APAs, quanto maior participação dos diversos atores da sociedade, mais embasado e legitimado acaba por ser o Plano.

Por sua vez, a relação com o governo Federal foi comentada somente por Laura. Para ela, às vezes a atuação municipal precisa ser mais ágil do que o ente Federal, não havendo a possibilidade que se espere o seu direcionamento.

Em relação a importância do planejamento, os entrevistados têm visões que se concatenam, no geral. Para eles, o planejamento tem o potencial de qualificar o uso do espaço e garantir a efetividade de políticas que visem a manutenção de áreas importantes do ponto de vista produtivo, seja de alimentos e/ou águas. É sensível o caso de Salesópolis e suas nascentes. Para Lucas, isso inclusive chega a colocar freios no desenvolvimento industrial do município, uma vez que impossibilita a ocupação de áreas verdes remanescentes, porém, para o Diretor, essa impossibilidade se justifica para a preservação hidrológica. Para Michele, o controle proporcionado pelo Plano Diretor tenta evitar o avanço do capital imobiliário sobre áreas sensíveis ambientalmente, em busca de ganhos paisagísticos em seus empreendimentos. É frisada também a importância desse controle no tocante as ocupações irregulares, onde parte da população acaba por ocupar tais regiões em virtude da incapacidade econômica de acesso ao mercado formal de

habitações. Ter essas áreas demarcadas em Planos Diretores possibilita para o poder público uma atuação que vise coibir ocupações, aplicando multas e/ou remoções.

Por sua vez, para Vera as políticas municipais paulistas nem sempre acabam por qualificar o uso dos espaços. A conselheira pontua que os incentivos municipais para hortas urbanas por e agricultura no geral são baixos, não raras as vezes, inexistentes. Finalmente, Laura comenta que apesar das políticas públicas e dos arranjos institucionais, acredita que nossos desafios estão além do planejamento, havendo uma maior necessidade que se discuta e até mesmo se mude o sistema econômico, indo de encontro com alguns pontos da literatura consultada nessa pesquisa, com destaque para Marques (2019) e Nicholas Georgescu-Regen (CHECHIN, 2010)

Em relação aos desafios que a pandemia colocou para as políticas, especialmente no combate a fome, podemos pontuar que algumas ações emergenciais foram realizadas pelos municípios. Em Mogi, foi realizada uma articulação de doação de alimentos produzidos localmente para populações em vulnerabilidade social, aproximando produtores e consumidores. Em Salesópolis foi realizada uma política de recolhimento de materiais recicláveis em troca de uma moeda a ser usada em lojas cadastradas para compra de diversos insumos, incluindo alimentos produzidos localmente. Em São Paulo, houve diversas ações, com destaque para a atuação do banco de alimentos. Inclusive, Laura frisou que diversas dessas políticas demandam alto poder estatal de articulação e de logística.

O que fica claro de acordo com o que foi apresentado anteriormente em relação as entrevistas é que há uma clara necessidade de uma construção de uma agenda em comum para o enfrentamento das Mudanças Climáticas. Essa agenda perpassa um financiamento que seja sustentável (em todos os sentidos), respeitando o porte institucional de cada município. Tal agenda perpassa também direcionamentos que sejam concordados em conjunto, uma vez que atuações que sejam desarticuladas dificilmente alcançam os resultados que uma ação em conjunto poderia realizar.

O que fica evidente também é a necessidade de aporte institucional. A diferença do porte estatal de uma cidade como São Paulo em relação às suas vizinhas é considerável. Em virtude disso, a existência de Consórcios que possam de alguma forma

potencializar a atuação dos municípios menores é de extrema valia. Além do treinamento e capacitação continuados de todos os agentes envolvidos na produção de políticas públicas.

Finalmente, há a necessidade de um entendimento dos desafios e das ações necessárias para o enfrentamento das mudanças climáticas como um compromisso de diversos governos, a longo prazo. Essa questão foi fortemente comentada por Michelle, frisando que infelizmente muitas políticas acabam por serem exclusividades de alguns governos, e que trocada a gestão, não há continuidade, mesmo que a ação seja assertiva. A cultura eleitoreira acaba por prejudicar a melhoria na qualidade de vida da população.

Muitos desses apontamentos corroboram o que apontava Dallabrida (2011), que acabou servindo como base para o entendimento de governança para a pesquisa. Podemos destacar também a relevância de Schmidt et. al. (2019), em relação a importância do papel dos governantes públicos.

A pesquisa também aponta para alguns caminhos que pesquisas futuras possam tratar. Há um amplo campo de estudo e pesquisa para as questões de governança dentro da Região Metropolitana, sejam elas de cunho ambiental ou social. A participação de ONGs acabou por ficar de fora do escopo dessa pesquisa, sendo um outro ator fundamental para enfrentamento da fome e dos potenciais riscos das mudanças climáticas. Espacializar a atuação delas acaba por ser fundamental para urbanistas e planejadores urbanos, assim como entender suas atuações nos territórios. Esse apontamento também pode ser realizado para a participação de movimentos sociais diversos.



Epílogo  
Parte III

49-Capítulo escrito na semana do dia 21-25/06/2021.Ver: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/06/23/brasil-registra-2343-mortes-por-covid-em-24-horas-total-passa-de-507-mil.ghtml>, acessado em 24/06/2021.

50-Ver: <https://oglobo.globo.com/brasil/campanha-confirma-video-em-que-bolsonaro-fala-em-fuzilar-petalhada-do-acre-foi-brinca-deira-23033857>

51-<https://noticias.r7.com/brasil/em-evento-bolsonaro-ensina-crianca-a-imitararma-com-a-mao-21072018>

52-Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1897435-minha-especialidade-e-matar-diz-jair-bolsonaro.shtml>

53-Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/nos-anos-90-bolsonaro-defendeu-novo-golpe-militar-e-guerra.shtml>

54-Ver: <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/09/bolsonaro-e-autor-da-lei-que-liberou-falsa-pilula-do-cancer>

55-Ver: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/08/bolsonaro-chama-coronel-ulstra-de-heroi-nacional.ghtml>

A pandemia de COVID-19 trouxe impactos sociais devastadores em muitos sentidos. Somam-se mais de 500 mil mortes<sup>49</sup> associadas diretamente à doença e milhares de pessoas com sequelas diversas, sejam elas de saúde física ou psicológica e emocional. Soma-se também ao fato de contarmos com um governo Federal abertamente negacionista, cuja principal bandeira de seu representante Jair Messias Bolsonaro nas eleições de 2018 foi a morte, de diversos grupos sociais, seus opositores<sup>50</sup>, materializada em gestos de armas com as mãos, incentivados inclusive em crianças<sup>51</sup>. “Minha especialidade é matar”, disse o atual presidente em uma coletiva no ano de 2017, pouco antes do início oficial da campanha eleitoral<sup>52</sup>. Anos antes, na década de 1990 disse que havia a necessidade de se “fazer o trabalho que o regime militar não fez, matando uns trinta mil (...) se vai morrer inocentes, tudo bem!<sup>53</sup>”. Passamos de 500 mil, fora a subnotificação.

Durante seus 28 anos como deputado federal nenhum projeto de relevância foi aprovado por Bolsonaro, que por muitos anos apegou-se à fosfoetanolamina, remédio que prometia ser uma cura para o câncer, sem evidências para tal<sup>54</sup>. Entretanto, sempre esteve nos holofotes por falas racistas, homofóbicas e por apologia à ditadura brasileira, tendo como uma figura de inspiração, o general Ulstra<sup>55</sup>, conhecido torturador nos anos de chumbo.

Vale ressaltar que sempre demonstrou repúdio à ciência e ao conhecimento, tendo para si todo o tipo de grupo anticientífico e de fundamentalistas religiosos. Eis que durante a maior crise de saúde pública da história recente da humanidade, temos como principal governante uma figura que colecionou falas como: “Isso é uma gripezinha”, “já superamos esse negócio de vírus”, “vírus chinês”, “vai ficar de mimimi (sic) até quando? Eu não sou coveiro”, chegando ao ápice da desumanidade ao debochar de pessoas com falta de ar durante uma transmissão ao vivo, aos risos (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE DIREITO SANITÁRIO, 2021). Além disso, é ferrenho defensor de tratamentos ineficazes, tendo inclusive utilizado da máquina pública para disseminar desinformação (idem), além de também utilizar-se dela para compra e produção de remédios ineficazes.

É notória também a sabotagem a todas as medidas de proteção sanitárias que todos os locais do mundo buscaram tomar para salvar vidas. Contra o isolamento social, contra máscaras e contra vacinas. Disse que vacinas fazem pessoas “mudarem de sexo” ou as transforma em “jacarés”. Ao longo de todo o governo, o

56-Ver: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57104347>

57-Ver: <https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/video-momento-em-que-teich-informado-pela-imprensa-sobre-decisao-de-bolsonaro-24421837>

58-Ver: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/22/e-simples-assim-um-manda-e-o-outro-obedece-diz-pazuello-ao-lado-de-bolsonaro.ghtml>

59-Ver: [https://cultura.uol.com.br/noticias/21860\\_vice-governador-do-amazonas-diz-que-imunidade-de-rebanho-apoiada-por-bolsonaro-levou-estado-ao-colapso.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/21860_vice-governador-do-amazonas-diz-que-imunidade-de-rebanho-apoiada-por-bolsonaro-levou-estado-ao-colapso.html)

presidente negou vacinas de diversas fabricantes, inúmeras vezes<sup>56</sup>. Questionamos quantas vidas poderiam ter sido salvas. Todas essas atitudes possuem um grande impacto em um país como o Brasil, com baixos índices educacionais e de informação. O governo Federal trabalhou e ainda trabalha para a disseminação de um vírus mortal em nosso país (idem).

A conduta do presidente perante o ministério da saúde também merece destaque. Seu primeiro ministro, Henrique Mandetta, defendia o isolamento social e o uso de máscaras. Foi o suficiente para entrar em rota de choque com o presidente e ser demitido um mês após a OMS (Organização Mundial da Saúde) declarar pandemia em virtude do novo Coronavírus. Nelson Teich, seu sucessor, ficou no cargo somente um mês e não defendia a utilização de tratamentos precoces. A relação de Nelson com o governo federal proporcionou uma das cenas mais grotescas dos últimos anos, ao saber através de um repórter que cobria sua coletiva de impressa, que o presidente determinou o que era serviço essencial, e, portanto, permaneceria aberto durante o isolamento social, sem o seu conhecimento<sup>57</sup>.

O próximo ministro viria a ser o general Eduardo Pazuello, que assumiu o cargo interinamente pela sua dita experiência em logística. No dia da sua efetivação como ministro, o país contabilizava mais de 15 mil mortes, no dia de sua exoneração, nos aproximávamos das 300 mil. Em seis meses o ministro, que disse que “não sabia nem o que era o SUS”, e que não tinha nenhuma experiência que o gabaritasse para tal cargo, representou uma total subserviência aos mandos e desmandos do presidente. O general se cercou de pessoas sem a menor capacidade de administrar uma crise sanitária. Em outubro de 2020, enunciou “é simples assim: um manda o outro obedece”<sup>58</sup>, quando teria tomado uma medida contrária ao presidente. Não é preciso comentar que essa medida, que dizia respeito a compra de vacinas, não foi efetivada. Em meio ao caos sanitário, o estado de Manaus sofria com falta de oxigênio para pacientes com insuficiência respiratória, e Eduardo não tomou nenhuma providência para remediar a situação. Segundo o vice-governador do estado do Amazonas esse teria sido um experimento do governo federal para teste da hipótese da imunidade de rebanho<sup>59</sup>. Milhares de vidas perdidas.

Ao longo desses meses, dezenas de ofertas de vacinas foram negadas. Poderíamos ter sido o primeiro país do planeta a ter uma vacinação em massa e, consequentemente, ter pouparado milhares

60-Ver: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55747043> e <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/11/governo-diz-que-gastou-r-23-milhoes-para-divulgar-tratamento-precoce-ineficaz-contra-covid.shtml>

de vidas. Enquanto isso, foram gastos cerca de 90 milhões de reais em remédios ineficazes e outros milhões em desinformação<sup>60</sup>. Eis o resultado de um governo militar, morte e verba malversada. Não aprendemos com a nossa história.

“Para que essa ansiedade, essa angústia? ”, disse o então ministro quando cobrado sobre a lentidão da vacinação no país. Naquele momento, mais de 180 mil vítimas e nenhuma vacina aplicada.

Em abril de 2021 deu-se início a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da COVID que se instaurou para investigar a conduta do governo federal. Pazuello foi afastado do cargo, ocupando o seu lugar Marcelo Queiroga. Dias depois, o ex-ministro foi flagrado caminhando em um shopping center, sem máscara. De imediato, Marcelo já deixou claro que não existe “convergência técnica”, uma vez que o presidente insiste em defender tratamentos ineficazes, e o ministro não. Avançamos a passos lentos na vacinação. Em seu plano de governo presidencial (2018) temos somente 4 páginas dedicadas a discutir saúde, sendo elas completamente vazias em significado, a exceção o programa de criação do prontuário eletrônico nacional. O plano de governo destaca a saúde como um desafio urgente, pois sua infraestrutura está “à beira do colapso” (2018, p.12). Com o avanço da investigação da CPI, indícios de compras superfaturadas (os números sugerem cifras na casa de 1 bilhão de reais) de vacinas e de prevaricação presidencial tornam-se cada vez mais evidentes.

No aspecto econômico, enquanto diversos países buscaram prover de alguma forma sustento à população mais necessitada, àquela impossibilita de cumprir o isolamento social, no nosso país o presidente bradava que deixássemos de ser “maricas” e enfrentássemos o vírus de “peito aberto” (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE DIREITO SANITÁRIO, 2021). No Brasil, esse aspecto se tornou uma luta política, tendo o governo Federal como a principal força opositora a tais medidas de apoio econômico. Após muitos embates, foi aprovado um auxílio emergencial de R\$600, graças à luta dos opositores do atual governo que foi pago à população durante alguns meses e, posteriormente reduzido para R\$150, a título de comparação o valor da cesta básica em São Paulo para março de 2021 era de R\$626 (DIEESE, 2021). Foram diversos momentos em que tal auxílio estava prestes a ser encerrado. Fato é, que sem maiores articulações do campo econômico, pasta comandada pelo ministro Paulo Guedes, a pobreza em nosso país

61-Ver: <https://istoe.com.br/por-que-tanto-privilégio-para-eles/>, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/decreto-de-bolsonaro-libera-militares-da-ativa-em-cargos-do-governo-por-tempo-indeterminado.shtml>

62-Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>

63-Ver: <https://www.nature.com/immersive/d41586-019-03749-0/index.html>

64-Ver: <https://www.dw.com/pt-br/corte-de-verba-refor%C3%A7a-desmonte-da-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-ambiental-no-brasil/a-57327500>

aumentou, assim como a fome, exceto para aqueles cujos privilégios seguem intocáveis<sup>61</sup>. Temos hoje, aproximadamente 40% da força de trabalho exercendo uma atividade informal (PNAD, 2021) e quase 15 milhões de desempregados, a maior da série histórica iniciada em 2012 (IBGE, 2021).

Em relação à conduta ambiental do governo federal, a figura do ministro Ricardo Salles se mostrou igualmente desastrosa. O país bateu recordes de queimadas e ataques às comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. Esse também era um lema de campanha presidencial, “nem um centímetro a mais para terras indígenas”, disse o presidente em 2018, antes de ser eleito. Isso faz parte de uma visão que os indígenas seriam responsáveis por atrasar o desenvolvimento econômico do país, retórica já presente na ditadura civil militar. Dessa forma, haveria a necessidade de se aproveitar o momento de pandemia para “passar a boiada”, segundo o ministro Salles em reunião governamental<sup>62</sup>.

Durante a gestão de Salles, órgãos importantes de combate ao desmatamento foram desmantelados. Um dos principais episódios dessa gestão, foi o desentendimento com Ricardo Galvão, ex-diretor do INPE (Instituto Nacional de Pesquisa Espacial), principal órgão de monitoramento do desmatamento amazônico. Em relatórios, o Instituto demonstrava o aumento no desmatamento sob a gestão de Bolsonaro. O suficiente para que houvesse um choque entre ideias, o que ocasionou a demissão de Galvão. Meses depois, Galvão foi eleito um dos 10 cientistas mais importantes do ano pela mundialmente prestigiada revista *Nature*<sup>63</sup>.

Salles foi exonerado do cargo em meio às investigações de ter favorecido um esquema de exportação de madeira ilegal, avaliadas em aproximadamente 14 milhões de reais. Por parte do Ibama, também é notório o desmonte<sup>64</sup>.

A necessidade de se apresentar todo esse cenário se coloca nesta pesquisa com duas justificativas que se aproximam. A primeira delas, como mais um registro histórico utilizando de notícias, dados e pesquisas que demonstram a calamidade social em que nos encontramos. Elegemos uma pessoa abertamente preconceituosa e fundamentalista para governar um país extremamente complexo e desigual como o nosso, e isso por si só traria consequências profundas e diversas. A presença maciça de

militares de diversas patentes em cargos chave também é relevante. Soma-se ao desastroso cenário o fato de estarmos vivendo uma pandemia.

A outra justificativa serve para uma espécie de preâmbulo para os dois assuntos primordiais que esse trabalho busca discutir: o acesso à comida e as mudanças climáticas. Com esse cenário e essa conduta do governo Federal, medidas efetivas para combater a fome e o desemprego não foram tomadas. Muito menos quaisquer debates e ações para combate às mudanças climáticas. Para o presidente, a importância ambiental se justifica somente para veganos (sic)<sup>65</sup>.

A nossa histórica desigualdade social foi exacerbada pelo cenário da pandemia<sup>66</sup> (FALQUETE et. al., 2020), o que nos leva a chamar de um vírus “com caráter de classe” (idem, p. 42). Analisando a prevalência da doença e o número de mortes, observamos que, na cidade de São Paulo, a maior quantidade de mortes ocorre em bairros de menor renda e maior presença de favelas. A percentagem de vacinados na cidade também evidencia a desigualdade, bairros de maior renda possuem maior quantidade de pessoas vacinadas<sup>67</sup>. Para a região metropolitana como um todo nos faltam dados para realizar essa mesma análise, no entanto, não há indicativos que possa ser muito diferente do que acontece na cidade polo.

O momento da pandemia coincidiu com a tentativa e com o efetivo desmonte de diversas políticas sociais, com destaque para o que foi apresentado no subcapítulo 6.3. Com o fechamento de escolas, muitos jovens se viram sem a sua principal refeição diária, aquela servida como merenda nas escolas públicas, totalizando aproximadamente 40 milhões de jovens e crianças sem merenda. Através da Lei 13.987/2020, orientações para o andamento dessa política foram iniciadas, já que a mesma autoriza em “caráter excepcional (...) a distribuição de gêneros alimentícios para os pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica” (BRASIL, 2020). Entretanto, para o Programa de Aquisição de Alimentos, que para o Plano Plurianual (2020-2023) deveria contar com 520 milhões de reais, chega ao ano de 2020 com somente 101 milhões de reais, representando o seu completo esvaziamento (MELITO, 2020). Através de pressão popular, há liberação de mais 500 milhões de reais para contorno da crise causada pela pandemia

65-Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/questao-ambiental-e-para-veganos-que-so-comem-vegetais-diz-bolsonaro.shtml>

66-Ver: <https://exame.com/economia/brasil-e-novo-pais-mais-desigual-do-mundo-diz-ibge/>

67-Ver: <http://www.labcidade.fau.usp.br/prioridade-na-vacinacao-negligencia-a-geografia-da-covid-19-em-sao-paulo/>

(SIPIONI et. al. 2020), mas que segundo José Graziano, ex-diretor da FAO nos anos de 2012-2019, em entrevista ao Brasil de Fato, se deu de forma muito tardia e lenta (MELITO, 2020).

Apesar dessas duas medidas tomadas, o cenário de fome voltou a assombrar o país. Em 2014, o Brasil detinha o status de ter saído do mapa da fome da ONU, quando menos de 5% da população nacional sofria de subalimentação (FAO, 2014). Ademais, vale notar que ainda em 2014, o número de pessoas em condições de insegurança alimentar voltou a aumentar, chegando ao total de 125 milhões de brasileiros ao final de 2020. De acordo com José Graziano:

Esse é um alto preço que nós estamos pagando pelo desmonte da política de segurança alimentar que estava em curso pelo atual governo. Não há estoques. A Conab [Companhia Nacional de Abastecimento] tem estoque zero de feijão, quase zero de arroz e quando tem é localizado na região Centro- Sul.

Ainda segundo Gurgel et. al. (2020), baseada em um amplo estudo analisando os pormenores das políticas de combate a insegurança alimentar adotadas em todo o país “evidenciou-se que as medidas governamentais adotadas no Brasil não são suficientes para evitar a InSAN [Insegurança Alimentar] decorrente da pandemia” (GURGEL, et. al., 2020, p. 4953).

Por fim, vale pontuar que esse cenário atual encontra raízes no governo antecessor, de Michel Temer. Foi em seu mandato que a emenda Constitucional 95/2016 foi votada e aprovada, congelando o aumento no investimento federal em áreas importantes, como saúde e educação, conhecido como teto de gastos. É suficiente dizer que em cenários de austeridade fiscal, como o colocado por essa emenda, o “Brasil terá menor probabilidade de conquistar o ODS 12”, assim como “pouco provável para atingir o ODS 13”<sup>68</sup> (SOUZA et. al., 2019, p.5). Para concluir, “em última análise, parece claro que a política de austeridades atual no Brasil provavelmente prejudicará a saúde da população e aumentarão as desigualdades em saúde” (idem, p.6).

68-A saber, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 12 e 13 são Consumo e Produção Sustentáveis e Ação Contra a Mudança Global do Clima, respectivamente.

# Bibliografia

---



## Bibliografia

- ANDRADE, Liza Maria Souza de. Conexão dos padrões espaciais dos ecossistemas urbanos: a construção de um método com enfoque transdisciplinar para o processo de desenho urbano sensível à água no nível da comunidade e da paisagem. 2014. 544 f., il. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) —Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- ARANTES, Otília. Urbanismo em fim de linha: e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica. Edusp, São Paulo. 1998
- AZEVEDO, Aroldo de. Itaquera e Poá, subúrbios residenciais. In: Os subúrbios paulistas. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1958. pp. 153-179.
- BACK, Adalberto. Urbanização, planejamento e mudanças climáticas: desafios da capital paulista e da região metropolitana de São Paulo. Tese de Doutoramento. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2016.
- BANCO MUNDIAL. 2010. Cities and climate change: an urgent agenda. Washington: Urban Development & Local Government, v. 10.
- BENEDIDO, Lima. de Toledo. São Paulo: Três Cidades em um Século. Cosac Naif. São Paulo, 2007, 4 ed.
- BITENCOURT, Cristiane Aparecida de Paiva. A proteção do meio ambiente na Constituição Federal, no Estatuto da Metrópole e no Plano Diretor. Dissertação de mestrado apresentado à faculdade de direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC-SP. São Paulo. 2009
- BITENCOURT, Cristiane Aparecida de Paiva. A proteção do meio ambiente na Constituição Federal, no Estatuto da Metrópole e no Plano Diretor. Dissertação de mestrado apresentado à faculdade de direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC-SP. São Paulo. 2009.
- BRASIL, República Federativa do Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967
- BRASIL, República Federativa do Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL, República Federativa do Brasil. Emenda Constitucional N° 1 de 17 de outubro de 1969.
- BRASIL, República Federativa do Brasil. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.
- BRASIL, República Federativa do Brasil. Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2015
- CHECHIN, Andrei. A natureza como limite da economia: a contribuição de Nicholas Georgescu-Regen. Editora SENAC/EDUSP. São Paulo. 2010

COSTA, Marco Aurélio. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidades e incertezas. In: O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana / organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília: Ipea, 2016. 361 p.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. In: O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana / organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília: Ipea, 2016. 361 p.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. Code IPEA. 2011.

Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação. FAO. Roma. 1996.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos Março de 2021. São Paulo. 2021.

EMPLASA. Plano de Desenvolvimento Urbanístico Integrado – RMSP. Diagnóstico Final. Governo do Estado de São Paulo. São Paulo. 2019.

ENGELS, Friedrich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra; tradução B. A. Schumann; supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. - [Edição revista]. - São Paulo: Boitempo, 2010. 388p.: il. - (Mundo do trabalho; Coleção Marx-Engels)

FABRETTI, Giancarlo Livman. A reprodução das formas de apropriação produtiva da terra pelo trabalho familiar a sudoeste da capital paulista: relação cidade-campo no contexto da urbanização da cidade de São Paulo. Mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

FALQUETE, H.; MORA, F. B.; MARTELLI, C. G. Saúde Pública e desigualdades: Brasil em tempos de pandemia. Revista Sem Aspas, Araraquara, v. 9, n. 1, p. 41-60, jan./jun., 2020. e-ISSN: 2358-4238. DOI: <https://doi.org/10.29373/sas.v9i1.14045>

FAO, IFAD and WFP. 2014. The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO.

FAO, WFP, e IFAD, 2012: The State of Food Insecurity in the World: Economic Growth is Necessary but not Sufficient to Accelerate Reduction of Hunger and Malnutrition. Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO), the International Fund for Agricultural Development (IFAD), and the World Food Programme (WFP), FAO, Rome, Italy, 62 pp.

FERNANDES, Rafael Amorim. Como áreas vulneráveis reagem ao impacto das chuvas em SP. Jornal Nexo. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/academico/2019/04/03/Como-%C3%A1reas-vulner%C3%A1veis-reagem-ao-impacto-das-chuvas-em-SP>, acessado em 07/04/2019

FEWTRELL, L., et. al. Water, sanitation, and hygiene interventions to reduce diarrhoea in less developed countries: a systematic review and meta analysis. *The Lancet Infectious Diseases*. Vol. 5. N. 1. 2005. Pp. 42-52.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GEGRAN. Caracterização preliminar da Região da Grande São Paulo. São Paulo, 1969, 2ed.

GERAQUE, Eduardo. O ar de São Paulo está muito pior do que divulga governo. *The Intercept Brasil*. Disponível em <https://theintercept.com/2019/03/07/ar-sao-paulo/>, acessado em 07/04/2019.

GIATTI, Leandro Luiz et al. O nexo água, energia e alimentos no contexto da Metrópole Paulista. *Estudos Avançados*. V. 30, N. 88. 2016. 43-61.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil. Editora FGV, São Paulo. 2005

GURGEL, Aline do Monte, et. al. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 25(12):4945-4956, 2020.

HOMMWEG, D., POPE, K. Population predictions for the world's largest cities in the 21st century. *Environment & Urbanization*. International Institute for Environment and Development (IIED). 195, Vol 29(1). 2016, 195–216.

ICTEM - Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana de Município em 2017. DataGeo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2016a. Rio de Janeiro, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desemprego chega a 14,7% no primeiro trimestre, maior desde 2012. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30793-desemprego-chega-a-14-7-no-primeiro-trimestre-maior-desde-2012-e-atinge-14-8-milhoes-de-pessoas>. Acessado em 24/06/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01/07/2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Panorama. 2019, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>, acessado em 09/04/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – (Munic.) /IBGE. Rio de Janeiro. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. 2020. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. 2020. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório 1.1. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório de pesquisa: Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Rio de Janeiro. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório de pesquisa: a implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo. Rio de Janeiro. 2017.

INSTITUTO ESCOLHAS. Relatório: Mais perto do que se imagina: os desafios da produção de alimentos na metrópole de São Paulo. URBEM; Porticus. São Paulo. Novembro, 2020.

IPCC, 2007: Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 976pp.

IPCC, 2014: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1132 pp.

IPCC, 2019: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press.

JACOBI, Pedro. Cidade e meio ambiente - percepções e práticas em São Paulo. Editora Annabluume. São Paulo. 2006.

JACOBI, Pedro; SULAIMAN, Samia. Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas. Revista USP. No 109. 2016. pp. 133-142.

JAIME, Patrícia Constante. Por que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é necessário? Jornal da USP. 7 de janeiro de 2019. Disponível em <<https://jornal.usp.br/artigos/por-que-o-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-necessario/>>. Acessado em 10/02/2021.

KHATIB, Walid Mahmoud. O cinturão verde de São Paulo: a relação cidade-campo como expressão da crítica do capital a partir da década de 1970.

LANGENBUCH, Juergen Richard. A estruturação da grande São Paulo: estudo de geografia urbana. 1968. 2v. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro. Rio Claro.

LEITE, Julia Rodrigues. Corredores ecológicos na reserva da biosfera do cinturão verde de São Paulo – possibilidades e conflitos. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2012. São Paulo.

LOPES, Mathews V. Planejamento territorial na interface rural-urbana: unidade de gestão do periurbano sul de São Paulo. Trabalho final de graduação. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2018.

LUI, Gabriel Henrique; Molina, Silvia Maria Guerra. Ocupação humana e transformação das paisagens na Amazônia Brasileira. Revista Amazônica – Revista de Antropologia. V.1. N. 1. UFPA. 2009

MACHADO, P. P., OLIVEIRA, N. R. F. de, MENDES, Á. N. O indigesto sistema do alimento mercadoria. Saúde Soc., V.25, n.2, São Paulo, 2016, p.505-515.

Macrometrópole Paulista.EMPLASA. Disponível em: <<https://emplasa.sp.gov.br/MMP>>. Acessado em: 27/10/2020.

MALUF, R. S. Segurança Alimentar e Fome no Brasil: 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. CERESAN, Relatórios Técnicos, 2. 2006.

MARENCO, Jose Antonio; ALVES, Lincoln Muniz. Crise Hídrica em São Paulo em 2014: seca e desmatamento. GEOUSP – Espaço e Tempo (online). V.19. n. 3. 2016, pp 485-494

MARENCO, Jose et al. Trends in extreme rainfall and hydrogeometeorological disasters in the Metropolitan Area of São Paulo: a review. Anais da New York Academy of Sciences. Nova York, 2020.

MARICATO. Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Políticas Sociais – acompanhamento e análise. IPEA. 2006. P. 211-220.

MARQUES, Luiz. Capitalismo e Colapso Ambiental. Editora Unicamp. Campinas, 2018. 3<sup>a</sup> ed.

MARQUES, Luiz. O colapso socioambiental não é um evento, é um processo em curso. Revista Rosa. No 1. 2020.

MATIOLI, Victor; PERES, João. Os donos do mercado: como grandes redes de supermercado exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. Editora Elefante. São Paulo. 2020.

MELCHIORS, Lucia Camargos; CAMPOS, Heleniza Ávila. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, julho/dezembro 2016, p. 181 a 203.

MELITO, Leandro. Brasil de Fato. Bolsonaro deixou país vulnerável à fome e “preço será alto” na pandemia, diz Graziano. Brasil de Fato, São Paulo. 21 de maio de 2020.

MELITO, Leandro. No governo Bolsonaro, compras públicas de alimentos viram lenda. Brasil de Fato. 28 de janeiro de 2020. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/28/no-governo-bolsonaro-compras-publicas-de-alimentos-viram-lenda>, acessado em 10/02/2021.

MENDES, Marcos. Mudança global do clima e as cidades no Antropoceno: escalas, redes e tecnologia. Caderno Metrópole. V. 22. No. 48. São Paulo. 2020. Pp. 343-363.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Conheça o PNAE. Sem data. Disponível em <http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar/pnae>, acessado em 10/02/2021

MOTTA, Diana M. da, MIRANDA, Zoraide A. I. de. Governança metropolitana na Região Metropolitana de São Paulo. In: COSTA, Marco A., TSUKUMO, Isadora T. L. (orgs.). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. IPEA. Brasília. 2013. 205-233.

NAGIB, Gustavo. Agricultura Urbana como Ativismo na Cidade de São Paulo. Editora Annablume. São Paulo, 2018.

NOBRE, Carlos A. Aproximando ciência e política para a tomada de decisão em adaptação às mudanças climáticas. In: TORRES, Pedro et. al. (orgs.). Governança e planejamento ambiental: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista. Letra Capital. Rio de Janeiro. 2019.

NOBRE, Donato Eduardo. O futuro climático da Amazônia: relatório de avaliação científica. Articulación Regional Amazônica. 2016.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Avaliação da capacidade destes aglomerados urbanos polarizarem o território brasileiro nas escalas nacional, regional e local, além de hierarquizar os municípios abarcados pelas RM's segundo o grau de integração com a dinâmica metropolitana. Rio de Janeiro. 2010.

ONU. World's population increasingly urban with more than half living in urban areas. 2014.

Organização das Nações Unidas. Perspectivas da Urbanização Mundial. Divisão das Nações Unidas para a População do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais. ONU, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Brundtland: nosso futuro em comum. Oxford University Press. Reino Unido. 1987.

PASTERNAK, Suzana; BÓGUS, Lúcia Maria. Macrometrópole Paulista: estrutura sócio-ocupacional e tipologia dos municípios - mudanças na primeira década dos anos 2000. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V.21. No. 2. São Paulo. Maio-Ago 2019. pp. 431-450.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Desocupação cresce em oito das 27 UFs no primeiro trimestre de 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30784-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cresce-em-oito-das-27-ufs-no-1-trimestre-de-2021>. Acessado em 24/06/2021.

PINA, Rute. Comissão reverte medida de Bolsonaro e recria Consea, pilar do combate à fome no país. *Brasil de Fato*. 9 de maio de 2019. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2019/05/09/comissao-reverte-medida-de-bolsonaro-e-recria-consea-pilar-do-combate-a-fome-no-pais>. Acessado em 10/02/2021.

Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040 : uma visão da macrometrópole / [Secretaria da Casa Civil] . -- 1. ed. -- São Paulo :EMPLASA, 2015.

PROGRAMA CIDADES JUSTAS E SUSTENTÁVEIS, 2017. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina-inicial>, acessado em 17/11/2019.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Diário Oficial da União, 7 abr. 2020. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm)>. Acesso em 26 jun. 2021

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M. Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios. *Observatório das Metrópoles*, 22 abr. 2015

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Letra Capital, Rio de Janeiro. 2015, 2ed.

ROGERS, R., GUMUCHDJIAN, P. *Cidades para um pequeno planeta*. Editora Gustavo Gili, Barcelona, 2001.

ROLNIK, Raquel et, al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. In: *Caderno Metrópole*. Vol 17. No. 33. São Paulo. Pp.127-154.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei Nº 13.089/2015. In: *Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. MARGUTI, Bárbara Oliveira, COSTA, Marco Aurélio, FAVARÃO, César Buno (orgs). IPEA. Brasília. 2018. p. 457 - 514.

SCHMIDT, Luísa et, al. Saberes interdisciplinares para adaptação: comunidades, academia e meio ambiente. In: TORRES, Pedro et, al. (orgs.). *Governança e planejamento ambiental: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista*. Letra Capital. Rio de Janeiro. 2019.

SIPIONI, Marcelo Eliseu et, al. Máscaras cobrem o rosto, a fome desmascara o resto: covid-19 e o enfrentamento à fome no brasil. *Scielo preprint*. 2020.

SOUZA, Luis Eugenio Portela Fernandes da. The potential impact of austerity on attainment of the Sustainable Development Goals in Brazil. *BMJ Global Health* 2019; 4:e001661. doi:10.1136/bmjgh-2019-001661

STRELEC, Thamara, FONSECA, Francisco. Alcances e limites da Lei dos Consórcios Públicos - um balanço da experiência consorciativa no Estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro, 2011, V. 4. p. 125 - 139.

TARRICONE, Maria. Hortas urbanas e a construção de ambientes promotores da alimentação adequada e saudável. Tese de doutoramento à Universidade de São Paulo, 2016. São Paulo.

TARRICONE, Mariana Garcia, et, al. Acesso à frutas e hortaliças em áreas periféricas da Região Metropolitana de São Paulo. *Demetra*. V. 13, N. 2. Rio de Janeiro. 2018. 427-446.

TAVARES, Jeferson. Formação da Macrometrópole no Brasil: construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. *EURE* (Santiago) [online], 44, 133, 115-134, 2017.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista Sociologia e Política*. V.24, N. 58. Paraná. 2016. p. 13-30.

TORRES, Pedro et, al. Cidades, metrópole ou metrópoles expandidas devem se planejar para enfrentar as mudanças climáticas. In: TORRES, Pedro et, al. (orgs.). *Governança e planejamento ambiental: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista*. Letra Capital. Rio de Janeiro. 2019a.

TORRES, Pedro; RAMOS, Ruth; GONÇALVES, Leandra. *Conflitos Ambientais na Macrometrópole Paulista: Piranapiacaba e São Sebastião*. Ambiente e Sociedade. V.22. São Paulo, 2019b.

TRIMBLE, Micaela; MAZZEO, Néstor. Governança da água para adaptação e resiliência no Antropoceno. In: TORRES, Pedro et, al. (orgs.). *Governança e planejamento ambiental: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista*. Letra Capital. Rio de Janeiro. 2019.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations.

VEIGA, José Eli da. *A Emergência Socioambiental*. Editora Senac. São Paulo. 2007.

VILLAÇA, Flávio. *O espaço intra-urbano no Brasil*. Studio Nobel, São Paulo. 2016.

## Créditos imagens de capítulos:

1 - Cena do documentário sul coreano *Sound Graden*, de Jeamin Cha, 2021.

2 e 3 - Nelson Kon, no ensaio sobre São Paulo. Disponível em: <http://www.nelsonkon.com.br/sao-paulo/>

4 - Horta realizada no topo do Centro Cultura Vergueiro. Google Imagens.

5 - CEAGESP. Google Imagens.

6 - Fazenda em Mogi das Cruzes. O Globo.

7 - Moradores de rua sob Minhoca em São Paulo. SP Invisível. Disponível em: <https://www.instagram.com/spinvisivel/>

8 - Milhos crioulos de produção do MST. Disponível em: <https://mst.org.br/conteudo/galerias-de-imagens/>

9 - Área desmatada para plantação de soja nos limites da TI Wawi. Créditos: Fábio Nascimento/ISA

Epílogo - Presidente oferece cloroquina para emas no Palácio da Alvorada. Créditos: Sérgio Lima.

# Apêndices

---



## Apêndice A - Tabela programas e projetos municipais.

Município	Secretarias	Quantidade de secretarias	Programas e Projetos de Interesse	Quantidade de projetos, programas e conselhos de interesse
SÃO PAULO	Camara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente Secretaria Municipal de Abastecimento Secretaria de Desenvolvimento Urbano	5	Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  Pacto de Milão  Centro de Referencia em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  Obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo  Programa Municipal de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos  Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFA  Programa Na Mesma Mesa  Conselho de Alimentação Escolar - CAE  Observatório da Gastronomia da Cidade de São Paulo  Banco de Alimentos  Programa Nutri+Ação  Projeto Ligue os Pontos  Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP  Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais	17
ARUJÁ	Secretaria Municipi do Meio Ambiente	1	Adote uma praça  Programa de Incentivo à implantação de hortas comunitárias e compostagem  Programa de conservação e uso racional e reaproveitamento das águas	4
BARUERI	Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente	1	ODS Barueri  Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  Programa Município Verde Azul	3
BIRITIDA MIRIM	Secretaria de Agricultura e Abastecimento Secretaria Municipi do Meio Ambiente Secretaria de Planejamento e Coordenação	3	Programa Horta Escolar	1
CAIEIRAS	Secretaria Municipi do Meio Ambiente	1	Programa Horta Comunitária Urbana Conselho de Alimentação Escolar Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	3
CAJAMAR	Secretaria de Meio Ambiente	1		0
CARAPICUIBA	Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade	1	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	2
COTIA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agropecuária	1	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	1
DIADEMA	Secretaria de Segurança Alimentar Secretaria de Meio Ambiente	2	Programa Banco de Alimento  Programa Agricultura Urbana  Programa Cozinha Bom Gosto  Programa de Educação Alimentar e Nutricional de Diadema  Programa Hortas Comunitárias  Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Diadema  Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional de Diadema	7
EMBU DAS ARTES	Secretaria de Meio Ambiente	1	Programa de Segurança Alimentar e Nutricional  Município Verde Azul  Lei de Criação de Horta Comunitária em Unidades Básicas de Saúde e Escolas Públicas Municipais	5
EMBU GUACU	Secretaria de Agricultura Secretaria de Meio Ambiente	2	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional  Programa de Produção de Oléricolas em Ambiente Protegido  IPTU Verde	3
FERRAZ DE VASCONCELOS	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário	1	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  Programa Desnutrição Infantil Zero	2
FRANCISCO MORATO		0	Semana Municipal de Segurança Alimentar Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	2
FRANCO DA ROCHA		0	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	1
GUARAREMA	Secretaria de Obras, Meio Ambiente, Planejamento e Serviços Públicos	2	Programa Empreendedor Rural Familiar  Município Verde Azul	3
	Secretaria de Agricultura e Abastecimento		Programa Hortas Comunitárias	
GUARULHOS	Secretaria de Meio Ambiente	1	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente  Adote uma área verde	7

			Programa Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Câmara de Gestão Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Guarulhos Departamento de Segurança Alimentar e Inclusão Social
ITAPECERICA DA SERRA	Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente	1	Programa Mais Hortas Programa Horta Na Escola
ITAPEVI	Secretaria de Meio Ambiente e Defesa Animal	1	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Projeto Horta Escolar Conexão Alelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Política Municipal de Educação Alimentar Escolar e Combate à Obesidade Infantil
ITAQUAQUECETUBA	Secretaria de Abastecimento e Segurança Alimentar	1	Programa Hortas Comunitárias Projeto Reúso de Água Não Potável
JANDIRA	Secretaria de Meio Ambiente	1	Lei de Hortas Comunitárias em Unidades Básicas de Saúde e Escolas Públicas Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
JUQUITIBA	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	1	
MAIRIPORÃ	Secretaria do Meio Ambiente	1	Pequenos Grãos Grandes Frutos Horta nas Escolas Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente Conselho Municipal de Defesa Animal de Mairiporã Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Conselho Municipal de Alimentação Escolar Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Projeto de Implantação de Hortas em todas as Escolas Municipais
MAUÁ	Secretaria de Segurança Alimentar	1	Programa de Alimentação Escolar Banco de alimentos Hortas Comunitárias Hortas Educacionais Programa de Educação Alimentar e Nutricional/cozinha didática/oficinas culinárias Conselho de Alimentação Escolar
MOGI DAS CRUZES	Secretaria de Agricultura	2	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
OSASCO*	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos	1	Cozinha Comunitária Projeto Horta
PIRAPORA DO BOM JESUS*	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	1	
POÁ	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais	1	Programa Hortas Comunitárias Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
RIBEIRÃO PIRES	Secretaria de Meio Ambiente	1	
RIO GRANDE DA SERRA	Secretaria de Verde e Meio Ambiente	1	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
SALESÓPOLIS	Secretaria de Desenvolvimento, Meio Ambiente, Agronegócios e Regularização Fundiária	1	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho de Alimentação Escolar
SANTA ISABEL	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Agropecuário	1	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
SANTANA DO PARNAÍBA	Secretaria de Meio Ambiente e Planejamento	1	Semana Municipal de Segurança Alimentar Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
SANTO ANDRÉ	Secretaria de Meio Ambiente	1	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho de Alimentação Escolar Banco de alimentos
SÃO BERNARDO DO CAMPO	Secretaria de Meio Ambiente e Proteção Animal	1	
SÃO CAETANO DO SUL	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos	1	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Lei de Estímulo à Alimentação Saudável nas Escolas Públicas e Privadas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental e Médio Comissão Municipal para Desenvolvimento Sustentável Programa Municipal para Implementação dos Objetivos Do Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas Programa Auxílio Alimentação
São Lourenço da Serra	Departamento de Obras, Meio Ambiente, Transporte e Segurança	1	Programa de Reutilização de Gêneros Alimentícios e de Sobras de Alimentos PROGEAS Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
Suzano	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	1	Programa "Feira de Agricultura Familiar" Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento de Suzano – FMDRSAS Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
Taboão da Serra	Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente	1	Projeto Hortas Comunitárias nas Escolas Municipais
Vargem Grande Paulista	Secretaria Planejamento Urbano e Obras Municipais	1	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

## Apêndice B - Perguntas para entrevistas com agentes públicos

Perguntas gerais realizadas em todos os municípios:

- 1.Quais ações o governo tomou para mitigar a fome da população mais necessitada durante a pandemia?
- 2.Quão importante é para o governo a construção de políticas públicas em conjunto com outros municípios e até mesmo com o governo estadual e federal?
- 3.Quais as principais dificuldades encontradas?
- 4.Como o governo municipal (ou a secretaria em questão) enxerga os desafios que as mudanças climáticas trarão na forma de se construir políticas públicas?
- 5.Como se dá a relação municipal com a sociedade civil (ONGs, conselhos), na forma de construir políticas públicas?
- 6.Quais lições você acha que o município pode dar para os municípios vizinhos em busca de mitigar/evitar as consequências das mudanças climáticas?

Perguntas específicas elaboradas para cada município com base na leitura dos respectivos Planos Diretores Estratégicos:

### **Salesópolis:**

- 1.Como está sendo feito a Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tiete e Cabeceiras?
- 2.Como estão sendo feitos os convênios para os projetos e gestão dos Parques (Parque Nacional das Nascentes do Tietê, Parque de Salesópolis, Parque de Paraitinga, Parque da Cidade, Parque do Mirante e Parque Estadual da Serra do Mar)?
- 3.Como tem se desenvolvido a indústria hortifrutícola do município?
- 4.Como tem sido o desenvolvimento da Zona de Agricultura Sustentável?

### **Biritiba Mirim:**

1.Como está se dando o desenvolvimento sustentável de acordo com a Lei de Proteção e Recuperação de Mananciais

2.Como está acontecendo a articulação com o governo Estadual, no tocante a articulação das Câmaras Técnicas do Comitê do Alto Tiete e do Subcomitê Alto Tiete Cabeceiras, objetivando a elaboração da regulamentação da Área de Preservação e Recuperação de Mananciais (APRM) e do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA)?

3.Como estão sendo alcançados os objetivos do Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural?

4.Como está se desenvolvendo o Zoneamento Agro-ambiental e quais seus resultados?

### **Guararema:**

1.Como foi alcançada a congruência do Plano em relação ao que determina o PDUI da Região Metropolitana nos aspectos ambientais? Quais seus resultados?

2.Como estão sendo desenvolvidas políticas públicas para o estímulo do consumo dos produtos locais?

3.Você acha que a existência dos parâmetros necessários para a conversão de áreas rurais em urbanas tem funcionado para frear o espraiamento urbano da cidade rumo a áreas sensíveis ambientalmente?

4.Como tem sido a aplicação do IPTU verde?

### **Mogi das Cruzes:**

1.Como estão se desenvolvendo os projetos da Serra do Itapeti, a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras (APRM-ATC) e o Parque Estadual da Serra do Mar?

2.Como tem se desenvolvido a Macrozona de Contenção Urbana, quais os desafios enfrentados?

3.Como tem se desenvolvido as Macrozonas de Incentivo à Produção Rural em Mananciais e a de Incentivo à Produção Rural?

4.Como tem se desenvolvido o Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável?

**São Paulo:**

- 1.Qual principal avanço que temos com o retorno da zona rural no município de São Paulo?
- 2.Como tem sido a gestão integrada das unidades de conservação estaduais e municipais das terras indígenas?
- 3.Quais os resultados da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável?
- 4.Como tem sido o desenvolvimento da Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável?

**Perguntas para entrevistas com Conselhos e ONGs**

- 1.Como é a relação do grupo com o governo municipal e estadual (se existir) em virtude de sua atuação?
- 2.Como se dá a atuação do grupo em melhorar as condições de segurança e soberania alimentar da população do município?
- 3.Como se dá a relação do grupo com a população da cidade em virtude da sua atuação?
- 4.Como se dá a relação do grupo com outros grupos, sejam eles do mesmo município e de municípios vizinhos?
- 5.Como o grupo enxerga as atuações que o governo municipal realiza em prol do combate às mudanças climáticas? E em prol as adaptações que já serão necessárias?
- 6.Quais atitudes o governo municipal deveria tomar para melhorar a segurança alimentar e combater as mudanças climáticas?
- 7.Vocês enquanto grupo enxergam que há conflito entre a cidade e o meio rural, ou a atual relação é harmoniosa (de compra da produção rural pela cidade, por exemplo)?
- 8.Acreditam que uma forma eficiente para conscientização da população sobre as mudanças climáticas seja através dos alimentos?

**Perguntas para entrevista com Fundação Florestal**

- 1.Como se dá a relação com os governos municipais em que há atuação da Fundação Florestal?
- 2.As ações que os municípios realizam em conjunto ou não com a Fundação, têm contribuído para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas? (Caso seja possível, comentar sobre São Paulo, Biritiba Mirim, Guararema, Salesópolis e Mogi das Cruzes)
- 3.De que forma o desenvolvimento urbano tem impactado as Unidades de Conservação de Proteção Integral? Tem impactado da mesma forma as Áreas de Proteção Ambiental?
- 4.De que forma a urbanização tem contribuído para o melhor uso e gestão das Unidades de Conservação de Uso Sustentável? Tem impactado da mesma forma as Reservas de Desenvolvimento Sustentável?
- 5.Como a Fundação enxerga a produção alimentar na Região Metropolitana de São Paulo?
- 6.Como a Fundação enxerga a situação hídrica da RMSP? (Com destaque para a UGRHI Alto Tietê)
- 7.Como pode ser comentado sobre o ganho de qualidade nas ações, planos de manejo e projetos quando há maior participação popular?
- 8.A iniciativa privada tem sido um agente importante para a preservação ambiental no estado de São Paulo?
- 9.Quais iniciativas poderiam ser tomadas pelos agentes que fazem políticas públicas para melhor combater as mudanças climáticas?

