



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

KELLY CRISTINA DE MORAES CAMARGO

**SÃO PAULO E MUMBAI: CRESCIMENTO POPULACIONAL E PLANEJAMENTO
URBANO EM MEGACIDADES DO SUL GLOBAL**

**CAMPINAS
2022**

KELLY CRISTINA DE MORAES CAMARGO

SÃO PAULO E MUMBAI: CRESCIMENTO POPULACIONAL E PLANEJAMENTO
URBANO EM MEGACIDADES DO SUL GLOBAL

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Demografia.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Luiz do Carmo

Coorientadora: Dra. Tathiane Mayumi Anazawa

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELA ALUNA KELLY CRISTINA DE
MORAES CAMARGO, E ORIENTADA
PELO PROF. DR. ROBERTO LUIZ DO
CARMO.

CAMPINAS
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Neiva Gonçalves de Oliveira - CRB 8/6792

C14s Camargo, Kelly Cristina de Moraes, 1992-
São Paulo e Mumbai : crescimento populacional e planejamento urbano em megacidades do Sul Global / Kelly Cristina de Moraes Camargo. – Campinas, SP : [s.n.], 2022.

Orientador: Roberto Luiz do Carmo.
Coorientador: Tathiane Mayumi Anazawa.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Urbanização. 2. População. 3. Planejamento urbano. 4. Crescimento urbano. I. Carmo, Roberto Luiz do, 1966-. II. Anazawa, Tathiane Mayumi, 1986-. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: São Paulo and Mumbai : population growth and urban planning in Global South megacities

Palavras-chave em inglês:

Urbanization
Population
Urban planning
Cities and towns - Growth

Área de concentração: Demografia

Titulação: Doutora em Demografia

Banca examinadora:

Roberto Luiz do Carmo [Orientador]
Rosana Aparecida Baeninger
Álvaro de Oliveira D'Antona
Anderson Kazuo Nakano
Laura Machado de Mello Bueno

Data de defesa: 15-08-2022

Programa de Pós-Graduação: Demografia

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)
- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-8472-9488>
- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/1034702510280142>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A comissão julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 15 de agosto de 2022, considerou a candidata Kelly Cristina de Moraes Camargo aprovada.

Prof. Dr. Roberto Luiz do Carmo

Profa. Dra. Rosana Aparecida Baeninger

Prof. Dr. Álvaro de Oliveira D'Antona

Prof. Dr. Anderson Kazuo Nakano

Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Aos meus pais, Darci e Carla, e à minha irmã, Letícia.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo financiamento da bolsa de pesquisa (Processo n. 140614/2018-4) que possibilitou os quatro anos de doutorado. Como também agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela bolsa PRINT que viabilizou meu tão sonhado intercâmbio (Processo n. 88887.571902/2020-00).

Agradeço ainda àquela que foi a minha segunda casa durante 12 anos, a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). A UNICAMP me proporcionou um lugar aconchegante e inspirador, onde pude amadurecer intelectualmente. E por conta dessa experiência engrandecedora sempre serei defensora da universidade pública, gratuita e de qualidade. Nesse sentido, gostaria de evidenciar meu agradecimento ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), na pessoa da diretora, Dra. Andréia Galvão, pelo suporte institucional. Sou uma profissional e, principalmente, uma pessoa mais socialmente responsável depois de passar pelo IFCH.

Ao meu orientador, professor Dr. Roberto Luiz do Carmo, agradeço imensamente pela paciência, respeito e sensibilidade ao longo de mais de dez anos de pesquisa. À minha coorientadora, Dra. Tathiana Anazawa, também deixo o meu muito obrigada por me acompanhar em cada passo dessa jornada!

Agradeço à banca da qualificação, formada pelos professores Dr. Alvaro D'Antona (UNICAMP) e Dr. Kazuo Nakano (UNIFESP), que de uma forma generosa e atenta, apresentaram-me com sugestões essenciais para fortalecer os argumentos apresentados nesse trabalho, e que aceitaram participar da banca de defesa. Gostaria de agradecer também às professoras Dra. Laura de Mello Bueno (PUCCAMP) e Dra. Rosana Baeninger (UNICAMP), grandes inspirações da Arquitetura e Urbanismo e da Demografia, que completam a banca de defesa. E agradecer à professora Dra. Thais Tartalha (UFABC), assim como ao professor Dr. Alberto Jakob (UNICAMP), que são membros suplentes da banca.

Em efeito, gostaria de expressar o meu agradecimento a todos os professores e pesquisadores da Pós-Graduação e do Departamento de Demografia: vocês me ensinaram mais do que como ser uma demógrafa, me ensinaram a não perder a esperança. A Demografia UNICAMP segue mais unida do que nunca!

Não poderia deixar de agradecer ao Leandro Ferreira Maciel, secretário da Pós-Graduação em Demografia, que me auxiliou incontáveis vezes nesses anos de doutorado. E também ao Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO, representado por sua coordenadora, a Dra. Maisa Faleiros da Cunha, cujo espaço sempre acolheu os pós-graduandos de Demografia.

Ao *Centro de Estudios Demográficos (CED)* da *Universitat Autònoma de Barcelona* digo *muchas gracias* pelos seis meses mais intelectualmente estimulantes da minha vida. Sou muito grata por ter conhecido o professor Antonio López-Gay e todo o corpo de pesquisadores e colaboradores do CED –, em especial o professor Dr. Juan Antonio Módenes e a Dra. Mariana Marcos (CONICET). Agradeço também aos vínculos de muita amizade e companheirismo construídos com Laura, Paula, Maida, Miguel, Octavio, Nico, Cristian, Jianji e Min. E claro, à Tanires, que me acolheu em Barcelona, e que se tornou uma amiga tão querida.

Não poderia faltar agradecer a Georgia, Maria Elisa e Talita, porque o que a UNICAMP uniu, ninguém separa. Mesmo que a vida nos leve a viver a milhares quilômetros de distância, vocês sempre estarão comigo.

E claro, aos meus pais, Carla e Darci, que sempre me apoiam, obrigada por serem meus maiores incentivadores e meu porto seguro. E a minha irmã, Letícia, obrigada por me escutar, principalmente quando há uma taça de vinho à mão.

“Nesse meio tempo, a cidade continua vivendo sua rotina, convencida de sua própria ameaça” (MEHTA, 2011, p. 193).

RESUMO

O objetivo da tese é analisar as relações que se estabelecem entre crescimento e redistribuição populacional e os instrumentos de planejamento urbano em megacidades do Sul Global. A abordagem metodológica inclui o estudo de caso do *core* das megacidades de São Paulo e Mumbai, a partir da combinação da análise documental, com análise descritiva de dados censitários das décadas de 1990, 2000 e 2010. Além da utilização de técnicas de geoprocessamento aplicadas a imagens de satélite. As regulações urbanas estudadas foram os Planos Diretores Estratégicos de 2002 e 2014 para São Paulo com suas respectivas Leis de Zoneamento de 2004 e 2016. Para Mumbai o foco foi o *Second Development Plan* (sancionado entre 1991 e 1994) e o novo *Development Plan 2014-2034* (sancionado em 2017), acompanhados de suas *Development Control Regulations*. Ressalta-se que a hierarquia na produção das regulações é diferente nestes dois países, pois as cidades brasileiras gozam de maior autonomia para produzir suas regulações urbanas em comparação com as cidades indianas, nas quais as instâncias estadual e central têm poder de decisão. A combinação entre taxas geométricas anuais de crescimento populacional e o crescimento da área construída, permitiu formular uma tipologia com quatro categorias aplicada aos distritos do *core* das megacidades em dois períodos (1990-2000 e 2000-2010). Verificou-se em ambos os casos a existência de regulamentos que reproduzem modelos de uma cidade do Norte Global, mas em um contexto de dualidade entre a cidade legal e a cidade ilegal -, o que reforça a desigualdade e exclusão urbanística. Mumbai tem mantido uma abordagem de influência malthusiana, pois utiliza o *Floor Space Index* (FSI) e o *Transfer of Development Rights* (TDR) com o intuito de descongestionar a cidade. O aumento da população na megacidade é visto de uma forma negativa pelas instâncias governamentais indianas. Em São Paulo também há a correlação entre o Coeficiente de Aproveitamento (CA) e a densidade populacional, mas a postura é menos incisiva em termos de controle do crescimento demográfico.

Palavras-chave: Urbanização; População; Planejamento urbano; Crescimento.

ABSTRACT

The thesis objective is to analyze the relationships between population growth and population redistribution and urban planning in Global South megacities. The methodological approach includes the case study of the core of São Paulo and Mumbai megacities, established by the combination of documental analysis with descriptive analysis of census data from the 1990s, 2000s and 2010s. Besides the utilization of geoprocessing techniques applied to satellite images. The urban regulations were the *Plano Diretor Estratégico* of 2002 and 2014 for São Paulo, with their respective zoning laws of 2004 and 2016. For Mumbai, the focus was the Second Development Plan (sanctioned between 1991 and 1994) and the New Development Plan 2014-2034 (sanctioned in 2017), with their respective Development Control Regulations. It is noteworthy that the hierarchy in the production of regulations is different in these two countries, as Brazilian cities enjoy greater autonomy to produce their urban regulations compared to Indian cities, in which the state and central instances have decision-making power. The combination of annual geometric rates of population growth and the growth of built-up area allowed the formulation of a typology with four categories applied to the districts of megacities core in two periods (1990-2000 and 2000-2010). In both cases, it was verified the existence of regulations that reproduce models of a city in the Global North, but in a context of duality between the legal city and the illegal city -, which reinforces inequality and urban exclusion. Mumbai has maintained the influence of a Malthusian approach, using the Floor Space Index (FSI) and the Transfer of Development Rights (TDR) in order to decongest the city. The increase in population in the megacity is seen in a negative light by Indian government bodies. In São Paulo there is also a correlation between the *Coefficiente de Aproveitamento* (CA) and population density, but the approach is less incisive in terms of controlling population growth.

Key Words: Population; Urban planning; Cities and towns – Growth.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Localização das megacidades de 2020 e 2030	32
FIGURA 2 – Localização da megacidade de São Paulo.....	63
FIGURA 3 – Localização da megacidade de Mumbai	64
FIGURA 4 – Estrutura da gestão urbana em Mumbai.....	90
FIGURA 5 – Coeficiente de Aproveitamento em São Paulo, 2004 e 2014	103
FIGURA 6 – Distribuição das ZEIS em São Paulo, 2002 e 2014.....	106
FIGURA 7 – Zoneamento referente ao Plano Diretor de 2002.....	108
FIGURA 8 – Zoneamento referente ao Plano Diretor de 2014.....	108
FIGURA 9 – População Residente no município, por distrito paulista, 1991-2010.....	111
FIGURA 10 – Taxa de crescimento populacional anual por distrito paulista, 1991-2010.....	112
FIGURA 11 – Percentual de domicílios com rendimento médio mensal igual ou inferior a um salário mínimo, por distrito paulista, em 2000 e 2010	113
FIGURA 12 – Percentual de domicílios com rendimento médio mensal igual ou superior a 10 salários mínimos, por distrito paulista, em 2000 e 2010.....	113
FIGURA 13 – Densidade populacional nos distritos paulistas, de 1991 a 2010.....	114
FIGURA 14 – Densidade domiciliar nos distritos paulistas, de 1991 a 2010	115
FIGURA 15 – Percentual da população jovem (0 a 14 anos) nos distritos paulistas, entre 1991 e 2010	116
FIGURA 16 – Percentual da população idosa (60 anos e mais) nos distritos paulistas, entre 1991 e 2010	116
FIGURA 17 – Percentual da população autodeclarada como branca nos distritos paulistas, 2000-2010	117
FIGURA 18 – Percentual da população autodeclarada como preta e parda nos distritos paulistas, 2000-2010	118
FIGURA 19 – Área construída no município de São Paulo	119
FIGURA 20 – Lançamentos imobiliários residenciais horizontais e verticais no município de São Paulo, entre 1992-2000 e 2001-2010.....	120
FIGURA 21 – Lançamentos imobiliários residenciais horizontais com preço de m ² de área útil maior do que R\$ 5 mil reais, município de São Paulo, entre 1992-2000 e 2001-2010.....	121
FIGURA 22 – Favelas, cortiços e loteamentos irregulares em São Paulo, em 2015.....	122
FIGURA 23 – Taxa geométrica de crescimento anual da população residindo em aglomerados subnormais nos distritos paulistas, em 2000 e 2010	124
FIGURA 24 – Tipologia que relaciona crescimento populacional e área construída nos distritos paulistas, 1991-2000 e 2000-2010.....	126
FIGURA 25 – Localização do distrito de Ponte Rasa no município de São Paulo	127
FIGURA 26 – Zoneamento no distrito de Ponte Rasa 2004 e 2016	129
FIGURA 27 – Localização do distrito de Vila Mariana em São Paulo.....	130
FIGURA 28 – Zoneamento no distrito de Vila Mariana 2004 e 2016	131

FIGURA 29 – Localização do distrito de Vila Guilherme em São Paulo	134
FIGURA 30 – Zoneamento no distrito de Vila Guilherme 2004 e 2016	135
FIGURA 31 – Localização do distrito Jardim Helena em São Paulo	137
FIGURA 32 – Zoneamento no distrito de Jardim Helena 2004 e 2016	138
FIGURA 33 – Detalhamento do uso do solo em Mumbai, 2012	146
FIGURA 34 – População residente nos <i>wards</i> de Mumbai, 1991-2011	161
FIGURA 35 – Taxa geométrica de crescimento anual da população residente, por <i>ward</i> , 1991-2011	161
FIGURA 36 – Densidade demográfica nos <i>wards</i> de Mumbai, 1991-2011.....	162
FIGURA 37 – Percentual (%) de população pertencente a castas, por <i>ward</i> , 2001 e 2011.....	164
FIGURA 38 – Percentual (%) de população pertencente a castas, por <i>ward</i> , 2001 e 2011.....	164
FIGURA 39 – Idade média ao morrer, por <i>ward</i> , em 2001 e 2006.....	165
FIGURA 40 – Área construída na Grande Mumbai	166
FIGURA 41 – Anúncios de apartamentos a venda na Grande Mumbai	167
FIGURA 42 – Localização de Dharavi	168
FIGURA 43 – População em favelas nos <i>wards</i> de Mumbai, 2001 e 2011	171
FIGURA 44 – Crescimento populacional em <i>slums</i> nos <i>wards</i> de Mumbai, 2001-2011.....	171
FIGURA 45 – Relação entre crescimento populacional e área construída nos <i>wards</i> de Mumbai, 1991-2001 e 2001-2011.....	173
FIGURA 46 – Localização do <i>ward</i> M/E em Mumbai.....	174
FIGURA 47 – Imagens de satélite do <i>slum</i> Govandi em 2005 e 2018.....	176
FIGURA 48 – Localização do <i>ward</i> G/S em Mumbai.....	178
FIGURA 49 – Localização do <i>ward</i> C em Mumbai	181
FIGURA 50 – Localização do <i>ward</i> D em Mumbai	184
FIGURA 51 – <i>Ready Reckoner Rate</i> (RRR) por <i>ward</i> da Grande Mumbai – em 2006, 2011 e 2015.....	185
FIGURA 52 – Informações de Localização da Mumbai Metropolitan Region (MMR)	220
FIGURA 53 – Exemplo de imagens de zoneamento dos <i>wards</i> de Mumbai, DP 2014-2034	222

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Distribuição da população urbana mundial, por categoria de tamanho de cidade, entre 1950 e 2035.....	29
GRÁFICO 2 – População estimada das megacidades e das localidades que se tornarão megacidades, em 2020 e 2030	34
GRÁFICO 3 – Índice de áreas abertas nas megacidades selecionadas, 1991 e 2014.....	42
GRÁFICO 4 – Área construída (ha) adicionada de forma descontínua as áreas urbanizadas nas megacidades, em 1991-2000 e 2000-2014	43
GRÁFICO 5 – Área de extensão urbana (ha) de forma contínua às áreas urbanizadas nas megacidades, em 1990-2000 e 2000-2010.....	44
GRÁFICO 6 – População Residente em São Paulo, 1890-2010.....	77
GRÁFICO 7 – População residente na cidade-ilha, subúrbios e Grande Mumbai, 1901-2011.....	93

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Definições de urbano de acordo com as regras dos países	28
QUADRO 2 – Classificação das megacidades segundo a intensidade do crescimento populacional estimado pelas Nações Unidas (UN, 2018) para o período 2020-2030.....	37
QUADRO 3 – Área classificada como ZEIS, por tipo de ZEIS, segundo Plano Diretor de São Paulo	106
QUADRO 4 – Número de casos cadastrados e ouvidos, e número de cidadãos envolvidos na etapa participativa do New Development Plan 2014-2014 de Mumbai	148
QUADRO 5 – População residente na Grande Mumbai, entre 1981 e 2011, e população projetada entre 2021 e 2034	150
QUADRO 6 – Total de unidades habitacionais do programa e total de domicílios demandando habitação acessível.....	151
QUADRO 7 – Classificação de Mumbai em Zonas pelo DP 2014-34	152
QUADRO 8 – Quantidade de área <i>Special Development Zone</i> I e II por <i>ward</i> dos subúrbios de Mumbai.....	153
QUADRO 9 – Quantidade de área <i>Special Development Zone</i> I e II por <i>ward</i> dos subúrbios de Mumbai, segundo sua destinação na construção de amenidades sociais e cívicas	154
QUADRO 10 – Nome completo dos distritos (<i>wards</i>) da Grande Mumbai	221

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Densidade demográfica na área construída (hab./ha), e diferença percentual, em megacidades selecionadas – 1991, 2000 e 2014.....	39
TABELA 2 – Composição do crescimento populacional na Grande Mumbai, entre 1991 e 2011	149
TABELA 3 – Regras de FSI segundo o DP 1991 e o Novo Plano	156
TABELA 4 – Potencial de desenvolvimento Segundo DP e Novo plano.....	156

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Mumbai

BCM – Brihanmumbai Municipal Corporation

C – Zona Comercial

DCR – Development Control Regulations

DP – Development Plan

FSI – Floor Space Index

I – Zona Industrial

NA – Área Natural

NDZ – Zona Não Desenvolvida

MCGM – Municipal Corporation of Greater Mumbai

MMRDA - Mumbai Metropolitan Region Development Authority

R – Zona Residencial

RRR – Ready Reckoner Rate

SDZ – Special Development Zone

TDR – Transfer of Development Rights

São Paulo

CA – Coeficiente de Aproveitamento

FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano

HIS – Habitação de Interesse Social

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo

PDE – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

PDUI – Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

TO – Taxa de Ocupação

ZC – Zona de Centralidade

ZCor - Zona Corredor

ZDE – Zona de Desenvolvimento Econômico

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

ZEM – Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana

ZEP – Zona Especial de Preservação

ZEPAM – Zona Especial de Proteção Ambiental

ZEPEC – Zonas Especiais de Preservação Cultural

ZER – Zona Exclusivamente Residencial

ZEU – Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana

ZEUp – Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto

ZM – Zona Mista

ZMa – Zona Mista Ambiental

ZOE – Zona de Ocupação Especial

ZPDS – Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável

ZPR – Zona Predominantemente Residencial

ZPI – Zona Predominantemente Industrial

ZRA – Zona de Recuperação Ambiental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO 1 – A MEGACIDADE DO SUL GLOBAL: ENTRE A ABORDAGEM MALTHUSIANA E AS TEORIAS PÓS-COLONIAIS.....	26
Introdução ao Capítulo 1.....	26
1.1 Das megatendências, a megacidade.....	27
1.2 Modelos homogeneizantes e especificidades locais da expansão urbana.....	40
1.3 Dos conceitos às hierarquias de cidades	46
1.4 Distopias teóricas? A reinvenção do mito malthusiano.....	50
1.5 Uma metonímia para subdesenvolvimento.....	53
1.6 Proposta de análise: “Nosso Norte é o Sul”	58
Considerações sobre o Capítulo 1.....	60
CAPÍTULO 2 – PLANEJAMENTO URBANO NO SUL GLOBAL: MEGACIDADES EM FOCO	62
Introdução ao Capítulo 2.....	62
2.1 Desafios do planejamento urbano integrado.....	64
2.2 Formatos do Norte Global e o encaixe com a Cidade Real	67
2.3 A dualidade do formal e informal no Sul Global.....	70
2.4 Caminhos do planejamento urbano no Brasil	73
2.5 São Paulo: dos códigos de obra ao planejamento estratégico.....	77
2.6 A estrutura de gestão e planejamento urbano na Índia	86
2.7 Breve histórico sobre o planejamento de Mumbai	91
Considerações sobre o Capítulo 2.....	98
CAPÍTULO 3 – SÃO PAULO EM PERSPECTIVA: O PLANEJAMENTO URBANO E O CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO NA MAIOR MEGACIDADE DO BRASIL ...	101
Introdução ao Capítulo 3.....	101
3.1 Instrumentos e parâmetros dos Planos Diretores	101
3.2 Crescimento populacional e transformações demográficas em São Paulo (1991 a 2010)	109
3.3 Entre lançamentos imobiliários e o crescimento das favelas.....	118
3.4 Tipologia: Área construída <i>versus</i> crescimento populacional em São Paulo	125
3.4.1 Ponte Rasa e a manutenção do decréscimo populacional	127
3.4.2 Vila Mariana e o ápice dos lançamentos imobiliários: a reversão do decréscimo populacional	129
3.4.3 Vila Guilherme, constância da expansão urbana e a reversão do decréscimo populacional	133

3.4.4 Jardim Helena e favelização: do crescimento ao decréscimo populacional.....	136
3.5 A proposta de revisão do PDE 2014	139
Considerações sobre o Capítulo 3.....	141
CAPÍTULO 4 – PLANEJAMENTO URBANO EM MUMBAI E O CONTROLE DO CRESCIMENTO POPULACIONAL.....	144
Introdução ao Capítulo 4.....	144
4.1 Revisando os Planos de Desenvolvimento	144
4.2 Crescimento populacional e segregação em Mumbai.....	159
4.3 Expansão da área construída: os <i>slums</i> e o FSI.....	165
4.4 Tipologia: crescimento populacional <i>versus</i> área construída em Mumbai.....	172
4.4.1 <i>Ward</i> M/E e os projetos de realocação de <i>slums</i>	174
4.4.2 <i>Ward</i> G/S: redesenvolvimento urbano em foco	178
4.4.3 <i>Ward</i> C e o colapso de edifícios antigos	180
4.4.4 <i>Ward</i> D e a concentração de investimentos nas áreas nobres	184
4.5 Período pós DP 2014-2034	186
Considerações sobre o Capítulo 4.....	188
CONSIDERAÇÕES FINAIS E SÍNTESE	190
REFERÊNCIAS.....	197
ANEXO 1.....	220
ANEXO 2.....	221
ANEXO 3.....	222

INTRODUÇÃO¹

De acordo com as Nações Unidas, até 2030, estima-se que mais de 751,9 milhões de pessoas viverão em aproximadamente 43 megacidades em todo o mundo. As populações de algumas megacidades aumentaram dramaticamente nas últimas três décadas (1990-2020): como exemplos tem-se Delhi (passou de 9,3 milhões para 30,2 milhões de habitantes), Mumbai (12,3 para 20,4 milhões), São Paulo (14,7 para 22,0 milhões) e Dhâka (6,6 para 21,0 milhões) (UN, 2019). Nesse sentido, Kraas (2007) indica que as megacidades são novos fenômenos dos processos de urbanização mundial associados à globalização. Estando sujeitas a mudanças globais ecológicas, socioeconômicas e políticas, ao mesmo tempo em que influenciam essas mudanças devido à sua forte dinâmica de desenvolvimento.

Uma das primeiras autoras a conceituar o termo megacidade foi Perlman (1987), e desde então surgiram debates na busca por definir tal categoria urbana –, a maioria das contribuições abordaram aspectos físicos, especialmente o volume populacional. Por exemplo, Varis e colaboradores (2006) propõem que megacidades são cidades com mais de 5 milhões de habitantes. A Nações Unidas também utilizava a definição de 5 milhões, mas elevou o limite para 8 milhões no *World Urbanization Prospects* de 1992, após a publicação da série “Crescimento da População e Políticas em Megacidades”. E novamente em 2001, a organização voltou a ampliar a classificação, a fim de se referir a aglomerações urbanas com ao menos 10 milhões de habitantes. Tais mudanças na conceituação servem como indicadores da intensidade da concentração da população em áreas urbanas ocorrida no período.

Assim, ao considerarmos a definição da Nações Unidas, verifica-se que em 2020 há mais megacidades nos países do Sul Global do que no Norte, pois das 34 megacidades ao redor do mundo, apenas seis² estão localizadas no Norte Global. Torna-se importante elucidar que Sul Global é um termo que faz referência à história de colonialismo, neo-imperialismo e à manutenção das desigualdades entre países (DADOS; CONNELL, 2012), através das quais se limitou as possibilidades de desenvolvimento dos integrantes da periferia do capitalismo (GOLUB, 2013). O Sul Global representa essa periferia que continua, de certa forma, submetida a uma posição subalterna em relação ao núcleo, o Norte Global (GOLUB, 2013). Aponta-se que existem países do Sul Global no Norte geográfico (por exemplo, na Índia e na

¹ Esta tese de doutorado seguiu as diretrizes de citação da Biblioteca Central da UNICAMP, que estão de acordo com a NBR 10520/2002, e que foram disponibilizadas em um documento elaborado por Tartarotti (2020).

² Para ver a localização das megacidades acesse o tópico “Das megatendências, a megacidade” no Capítulo 1.

China (WOLVERS et al., 2015). E, de fato, considera-se neste trabalho que a América Latina, grande parte da Ásia e África são integrantes do Sul Global (UN, 2022).

Nota-se ainda que a caracterização da aglomeração urbana como megacidade tende a acontecer quando se deseja empregar conotação negativa ao assentamento urbano, não sendo incomum que as megacidades remetam a distopias, porque elas geram uma imagem intimidante e caótica (TAYLOR, 2004). Para Kraas e Mertins (2014), a megacidade pode ser percebida como um gigante que ameaça a ordem estabelecida. Mas Harvey (2012) entende que muitas dessas percepções de “desordem” são, na verdade, sinais de uma produção desigual do espaço, em que as transformações locais, como processos de reestruturação urbana, emergem dentro de um contexto mais amplo de desenvolvimento desigual, através do qual a urbanização capitalista neoliberal toma forma. O contexto de expansão urbana e crescimento populacional geram oportunidades cada vez mais interessantes para construtores e incorporadores imobiliários, são *Shopping Centers* e hipermercados construídos em diferentes áreas das cidades, revitalização das áreas centrais, e um número cada vez maior de condomínios fechados de luxo (FIX, 2007).

A produção da cidade é, portanto, orientada para os interesses de investimento de capital privado e para as necessidades do estilo de vida dos grupos mais ricos, enquanto aspectos como o direito à cidade são relegados a segundo plano, o que intensifica a desigualdade socioespacial (SHATKIN, 2014). Já os atores socioeconomicamente excluídos se encontram deslocados e concentrados em espaços mais periféricos, com pior acesso a todos os tipos de serviços (LÓPEZ-GAY et al., 2019). Essa população acaba indo morar em terras ocupadas ilegalmente, construindo moradias que não seguem código de obras, e nem leis de parcelamento do solo ou outros instrumentos de planejamento (MARICATO, 2014).

Para Maricato (2000a), o que as cidades dos países da semiperiferia do capitalismo necessitam são formas de planejamento urbano e políticas urbanas que considerem a cidade como um todo e não só a parte formal, mas o que se observa com as propostas de planejamento urbano neoliberais, que acompanharam a reestruturação produtiva no final do século 20, é a importação dos padrões do que a autora chama de "primeiro mundo", que foram aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade), contribuindo para que as mesmas sejam marcadas por uma modernização incompleta ou excludente.

Nesse contexto, considerando que o volume da população nas megacidades é entendido como “ameaça à ordem”, o **objetivo principal** desta tese é analisar quais relações se estabelecem entre as tendências de crescimento e redistribuição da população e os instrumentos de planejamento urbano nas megacidades do Sul Global, tendo como estudo de

caso as megacidades de São Paulo (Brasil) e Mumbai (Índia). Para tanto, os **objetivos específicos** são: a. conhecer as características de crescimento e formas de expansão urbana das megacidades na atualidade, com foco no Sul Global. b. Analisar os modelos de planejamento urbano utilizados nesses contextos –, em que o Plano Diretor (*Master Plan*³) e as Leis de Zoneamento (*Zoning*) existem em vários países com diferentes conteúdos e formas, servindo principalmente para controlar o uso da terra e sua ocupação (WATSON, 2009). c. Relacionar crescimento populacional com as regulações urbanas com foco nos estudos de caso, utilizando técnicas de geoprocessamento.

Portanto, a **pergunta de partida** é “Quais relações se estabelecem entre crescimento e redistribuição da população e o planejamento urbano no Sul Global?”. E a **hipótese** é que as regulações presentes nos Planos Diretores e Leis de Zoneamento podem criar obstáculos para a construção de habitações em determinadas regiões da cidade (ROLNIK, 1999); o que tende a afastar populações de baixa renda. Para esses grupos, a forma de acesso ao solo urbano se daria principalmente nos locais em que a legislação restringe a ocupação (MARICATO, 2000a). E, portanto, essas áreas seriam aquelas em que se observa significativos percentuais de crescimento populacional.

Teóricos do Sul Global vêm enfatizando a importância do contexto e do lugar na teoria urbana, justificando que não é possível conhecer a cidade do Sul Global a partir das teorias e modelos pensados para as cidades do Norte Global, como tradicionalmente acontece (ROY, 2009; WATSON, 2009). Mas também se propõe que algum grau de generalização é importante para não tratar cada cidade como um objeto de investigação inteiramente único (CALDEIRA, 2017). Portanto, é interessante realizar a análise dessas duas cidades do Sul, especialmente à medida que nos afastamos dos modelos de desenvolvimento urbano do Norte Global (ROY, 2009; WATSON, 2009). Em efeito, o intuito desta tese não é encontrar um modelo de megacidade do Sul e propô-lo como um padrão universal, o intuito é questionar se existem categorias e conceitos comuns ao Sul, através da análise relacional das forças urbanas presentes em duas megacidades. Também se busca identificar transformações sociodemográficas que caracterizam esses espaços.

Nesse sentido, foram selecionadas as megacidades de São Paulo no Brasil e Mumbai na Índia. Aponta-se que no século 20 as cidades latino-americanas apresentavam intensas taxas de crescimento populacional, mas no século 21 essas taxas diminuíram de intensidade na América Latina, e são os países asiáticos e africanos que estão passando pela

³ Com os devidos cuidados estamos relacionando o Plano Diretor ao *Master Plan*.

Transição Urbana de forma mais concentrada. Destaca-se que a hierarquia na produção das regulações é diferente na Índia e no Brasil, uma vez que na Índia o controle sobre a formulação e implementação de políticas urbanas em grandes cidades está principalmente nas mãos dos governos estaduais⁴ (NALLATHIGA, 2006), enquanto as cidades brasileiras são mais autônomas, uma vez que a Constituição Federal de 1988 tornou o município brasileiro um “ente federativo” com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira (SANTOS, 2013). Além disso, o Estatuto da Cidade de 2001 regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, institucionalizando o Plano Diretor como instrumento básico da Política Urbana no Brasil (MARICATO, 2014).

Outra questão é que o papel das megacidades de São Paulo e Mumbai na divisão nacional e internacional do trabalho teve semelhanças: apesar de Mumbai ser mais antiga do que São Paulo, entende-se que a industrialização na megacidade Indiana também foi possibilitada pela transformação do modelo de acumulação através da produção agrícola, o algodão⁵. Paulatinamente as aglomerações foram concentrando grande parte das atividades industriais de seus países. E junto com a expansão industrial houve aumento populacional (CANO, 1992), tanto que em 1950, São Paulo já concentrava mais de 2 milhões de habitantes (UN, 2019). Durante a década de 1990 teve início um processo de desconcentração relativa das atividades industriais, em consonância com a expansão do sistema bancário e do setor financeiro nas duas megacidades (CANO, 1992; GHADGE, 2018).

Aponta-se que para os dois casos foram analisados apenas a sede ou o *core* da aglomeração urbana que forma a megacidade, ou seja, o município de São Paulo⁶ e a Grande Mumbai⁷. A **proposta metodológica** se constituiu predominantemente pela análise bibliográfica combinada com a utilização de três tipos de informação: a. Os Planos Diretores, chamados de *Development Plan* em Mumbai, com suas respectivas Leis de Zoneamento, intitulados de *Development Control Regulations* no contexto indiano; b. Informações disponibilizadas pelos Censos Demográficos; c. Informações do *Global Human Settlement Built-up* (GHS-BUILT) referente às áreas construídas derivadas de imagens do satélite *Landsat* (para os anos 1975, 1990, 2000 e 2014), classificadas e disponibilizadas pelo *Global Human Settlement Layer* (*European Commission*).

O texto está dividido em quatro capítulos:

⁴ Ver Capítulo 2.

⁵ Para São Paulo foi o cultivo do café (CANO, 1992).

⁶ São Paulo é um município brasileiro, e seu perímetro urbano compreende a cidade. Ver Capítulo 3.

⁷ A junção da Island City (cidade-ilha) e do suburban (Subúrbios) forma The Great Mumbai (A Grande Mumbai). Ver Capítulo 4.

No **Capítulo 1**, a partir de análise bibliográfica e com a utilização de dados do *World Urbanization Prospects 2018*, foram apresentadas quais são as megacidades ao redor do mundo, quais as suas estimativas de crescimento populacional para a próxima década, e quais as características da sua expansão urbana. A seguir, o intuito foi analisar os limites teóricos e metodológicos do uso do termo megacidade em relação a outros termos que buscam refletir sobre uma característica específica despertada pelas conexões entre o capital e a reestruturação urbana, tais quais Cidade Global. Mas, sobretudo, analisa-se como a formação da definição de megacidade é influenciada pela abordagem malthusiana, que vê no grande volume populacional uma conotação negativa, de modo que sua própria existência seria insustentável a longo prazo. Por último, com a utilização das perspectivas pós-coloniais (ROY, 2011a), apresentou-se uma proposta de redefinição para a megacidade.

No **Capítulo 2**, utilizando análise bibliográfica e documental, foram discutidas quais as formas e instrumentos de regulação urbana implementados em cidades do Sul Global, com foco na estruturação dos instrumentos de planejamento urbano no Brasil e na Índia, e especialmente apresentando as características da produção do espaço urbano historicamente desenvolvidas nessas localidades. Nota-se que os regulamentos urbanos nessas duas megacidades reproduzem modelos de cidade do Norte Global. No entanto, por estarem inseridas em um contexto de Sul Global, marcado pela dualidade entre a Cidade Legal e a Cidade Ilegal, reforça-se a desigualdade e a exclusão urbanística.

O **Capítulo 3** abordou especificamente São Paulo, e o **Capítulo 4** Mumbai. Para ambos os estudos de caso foi apresentada a relação entre expansão da superfície construída em relação as intensidades das taxas geométricas anuais de crescimento populacional, desenvolvendo uma tipologia contendo quatro categorias. Empregou-se a análise bibliográfica e documental com a análise descritiva dos dados censitários, tendo como foco as décadas recentes (1990-2010). Foram selecionados quatro distritos/*wards* para exemplificar as categorias da tipologia, a fim de analisar quais as transformações nos instrumentos de planejamento urbano específicos de cada localidade. Todavia, aponta-se que em razão da pandemia de covid-19, iniciada no ano de 2020 e que ainda faz vítimas fatais em 2022⁸, não foi possível realizar pesquisa de campo em Mumbai, como também não foi possível realizar trabalho de campo sistemático em São Paulo.

De modo geral, observou-se que Mumbai tem mantido uma abordagem de planejamento urbano com influência malthusiana, pois se utiliza o *Floor Space Index* (FSI) e

⁸ Entre 23 de janeiro de 2020 e 12 de julho de 2022 foram em torno de 6,36 milhões de óbitos no mundo. Foram mais de 48 mil óbitos entre 15 de junho e 12 de julho (JOHNS HOPKINS, 2022).

o *Transfer of Development Rights* (TDR) com o intuito de descongestionar as áreas centrais da cidade, ou seja, para diminuir densidade e volume populacional. Em São Paulo também se nota que o Coeficiente de Aproveitamento (CA) está indiretamente relacionado com a densidade populacional nos Planos Diretores, mas a abordagem de planejamento urbano paulista é menos incisiva em termos de controle do crescimento demográfico.

Por fim, aponta-se que Brasil e Índia apresentam especificidades socioculturais, políticas e econômicas. Mas de acordo com Brandão (2012), são essas especificidades locais que fazem com que os fenômenos sejam adaptados, para amenizar possíveis descontentamentos de grupos pré-estabelecidos. Com isso, tem-se tensões entre a ordem global, homogeneizante, e a ordem local, marcada pela heterogeneidade, o que tende a fomentar a diversidade de situações (BRANDÃO, 2012). De modo que um olhar atento para o contexto indiano pode nos trazer uma nova perspectiva sobre a situação brasileira. Como propõe Rolnik (2022, p. 24): “se decisões de política urbana nos trouxeram até aqui, guinadas em outras direções são sempre possíveis”.

CAPÍTULO 1 – A MEGACIDADE DO SUL GLOBAL: ENTRE A ABORDAGEM MALTHUSIANA E AS TEORIAS PÓS-COLONIAIS

Introdução ao Capítulo 1

O estudo das megacidades tende a estar concentrado em problemas urbanos (PERLMAN, 1987), especialmente nos *slums* ou favelas (ROY, 2011; ROA, 2012). Davis (2015) é um dos autores que segue por essa perspectiva, ao destacar que os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento se urbanizam rapidamente, sendo caracterizados por megacidades e enormes bolsões de pobreza, conhecidos como *slums* ou favelas. O problema dessa perspectiva é que ela nos remete a uma imagem distópica do urbano, que não deixa espaço para um futuro alternativo.

Cabe argumentar que nem a urbanização e nem a concentração populacional em megacidades são em si danosas do ponto de vista socioeconômico ou ambiental (MARTINE; MCGRANHAN, 2014). Existem potencialidades, sobretudo, as megacidades são motores do desenvolvimento econômico dos países. Elas também têm potencial para concentrar recursos que podem melhorar a qualidade de vida das pessoas, como hospitais, escolas e outros serviços (SORENSEN; OKATA, 2011). No entanto, apesar de existir uma extensa lista de autores que analisam a produção do espaço urbano de várias matizes teóricas (VILLAÇA, 1998; LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2012), e que podem nos ajudar a pensar a megacidade, esse termo em si não vem acompanhando tal complexidade.

Nota-se que a utilização do conceito megacidade não pressupõe uma teoria urbana. Pelo contrário, a definição do conceito pelas Nações Unidas se baseia no tamanho populacional, e sua utilização tem sido aplicada por pesquisadores ao redor do mundo para se referir a países do Sul Global. Muitas vezes seguindo abordagens com influência malthusiana, as pesquisas podem ser resumidas pelo uso de estatísticas empregadas em estudos de caso de problemas ambientais, aumento da violência e da favelização, em um contexto de expansão urbana e crescimento populacional intensos.

Todavia, o conceito com valoração negativa sobre características urbanas de países da periferia do capitalismo tem o potencial de se tornar uma importante ferramenta analítica, uma vez que poderia mover para o Sul Global o centro da formulação de teorias sobre aglomerações urbanas. Como propõe Roy (2011a), a experiência das cidades euro-americanas sempre foi considerada um modelo teórico útil para o entendimento de todas as cidades, mas esse movimento nunca foi realizado no sentido contrário, no qual marcos

teóricos produtivos e provocativos fossem criados por meio das experiências do Sul Global. Mas a megacidade abre essa possibilidade.

Assim, o Capítulo 1 apresenta quais são as megacidades ao redor do mundo, e quais as estimativas de crescimento populacional para essas localidades na próxima década. A seguir, o intuito foi analisar como os pesquisadores têm definido o conceito de megacidade, quais os limites teóricos e metodológicos para o termo. Por último, com a utilização das perspectivas pós-coloniais, foi discutido o potencial do conceito para a apreensão da experiência do Sul Global.

1.1 Das megatendências, a megacidade

De acordo com dados das Nações Unidas (UN, 2018), os últimos 50 anos as áreas urbanas receberam um incremento demográfico de aproximadamente três bilhões de pessoas, tornando o mundo mais urbano do que rural. Nesse aspecto, em 2020, estima-se que 55,6% da população mundial resida em cidades. E até 2035 a tendência é que as áreas urbanas recebam mais de 788 milhões de habitantes, sendo que 93% desse crescimento deve acontecer em países do Sul Global.

Em termos práticos, entende-se que o processo de urbanização se relaciona a combinação de três fatores: a. crescimento vegetativo nas áreas urbanas, quando o número de nascimentos é maior do que o número de óbitos; b. êxodo rural, com a migração de pessoas do meio rural em direção ao urbano; e c. reclassificação das localidades, quando uma área que antes era considerada como um assentamento rural passa a ser classificada como espaço urbano, ou quando os limites de um assentamento urbano são expandidos, trazendo à população que estava anteriormente classificada como rural para a área urbana (SATTERTHWAITE et al., 2010).

Mas ainda que se aponte que quase todos os países do mundo se urbanizaram ou estão em processo de urbanização (DYSON, 2011), o fato é que a definição metodológica do que é urbano não é uma questão consensual, uma vez que sua designação vem mudando ao longo do tempo e em cada país (FREY; ZIMMER, 2001).

As Nações Unidas, que é o principal órgão produtor de estimativas populacionais a nível mundial, utiliza a definição de unidade urbana produzida pelas agências oficiais de estatística de cada país, não realizando padronização dos critérios. Em efeito, nota-se que a maioria dos países define como urbano uma localidade com determinado tamanho da população, com esse tamanho variando de país para país (UN, 2007). No Quadro 1 se observa que enquanto no México considera-se como urbano localidades com mais de 2,5 mil

habitantes, na Argentina esse marco é de 2 mil habitantes, e na Noruega a delimitação é de apenas 200 habitantes. Já Índia e Japão há a combinação de características econômicas com as demográficas, e no Brasil e África do Sul é o governo local que vai estabelecer o que é urbano.

QUADRO 1 – Definições de urbano de acordo com as regras dos países

Definição de urbano	
Argentina	Áreas centrais com mais de 2 mil habitantes.
Brasil	São os distritos-sede de municípios e as vilas sedes de distritos, definidos através de legislação municipal (Lei do Perímetro urbano).
Índia	Na Índia o urbano tem duas formas de classificação: <i>Census Town</i> , que é uma área que atende simultaneamente aos seguintes requisitos: a. ter uma população mínima de 5.000 habitantes; b. ter no mínimo 75% da população masculina envolvida em atividades não agrícolas; e c. possuir uma densidade demográfica de no mínimo 400 hab./km ² . <i>Statutory Town</i> é uma área definida como urbana ao ter governo próprio, sendo instituída como tal por meio de lei.
Japão	Localidades com 50 mil ou mais habitantes, com 60% ou mais das casas localizadas nas principais áreas edificadas e 60% ou mais da população envolvida na indústria, comércio ou outro tipo de atividade urbana. Mas também pode ser uma localidade definida como cidade pela ordem da província.
México	Localidades com 2,5 mil ou mais habitantes.
Noruega	Localidades com 200 ou mais habitantes.
África do Sul	Localidades com alguma forma de autoridade local.

Fonte: UN (2007).

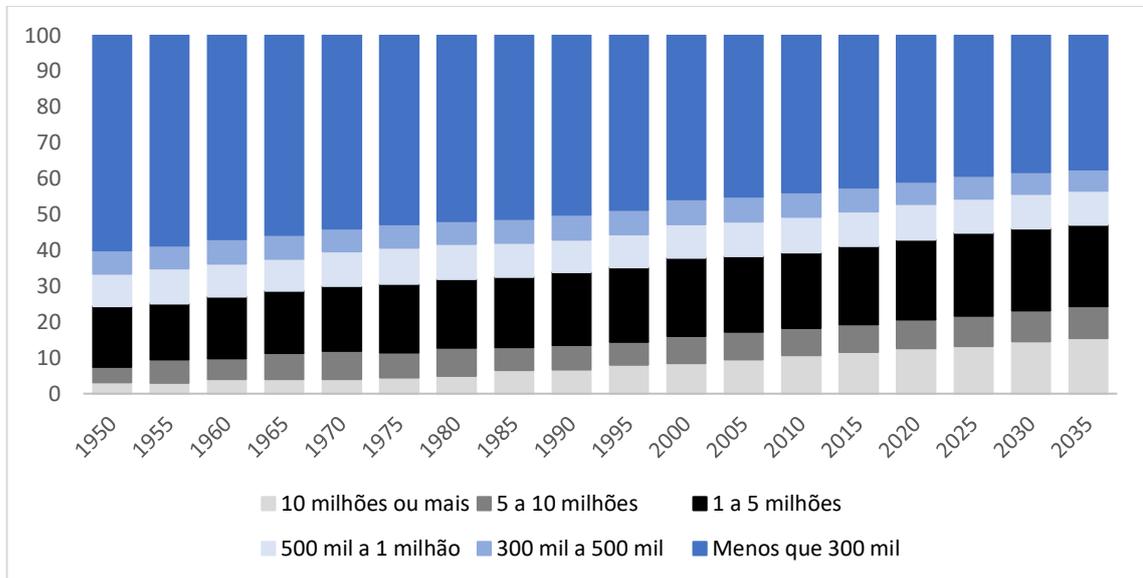
A partir dessa consideração, aponta-se que as áreas urbanas são chamadas genericamente de cidades⁹. Em suas projeções, as Nações Unidas (UN, 2019) agrupa as cidades de acordo com o seu tamanho populacional (quantidade de habitantes residindo dentro de seus limites administrativos). Através do Gráfico 1 identifica-se que, apesar de o maior incremento populacional absoluto¹⁰ ser apresentado pela menor categoria de tamanho de cidades, em termos percentuais são as grandes aglomerações urbanas que estão se tornando residência para parcelas cada vez maiores do total da população. Isto é, em 1950, as cidades com menos de 300 mil habitantes acomodavam em torno de 60% da população urbana mundial, e estima-se que essa proporção caiu para 40,8% em 2020. Enquanto a maior categoria, correspondente às aglomerações urbanas com mais de 10 milhões de habitantes,

⁹ Para a compreensão da estrutura urbana no Brasil ver IBGE (2020).

¹⁰ Em 1970, as cidades com menos de 300 mil habitantes acomodavam 730 milhões de pessoas. Já em 2020, passaram a ser residência de mais de 1,7 bilhões de habitantes. Enquanto as localidades com mais de 10 milhões de habitantes passaram de 54 milhões para 556 milhões.

que anteriormente acomodavam 3% da população urbana mundial, agora chegam a ser residência de 12,7% dos habitantes urbanos. A tendência é que o fenômeno se intensifique até 2035.

GRÁFICO 1 – Distribuição da população urbana mundial, por categoria de tamanho de cidade, entre 1950 e 2035



Fonte: UN (2019). Elaboração da autora.

Esses dados demonstram que a expansão continuada das cidades tem grande importância no processo de urbanização:

Abstratamente, seria possível conceber um processo de urbanização, a partir de um certo ponto, que não implicasse crescimento do tamanho absoluto de qualquer localidade urbana já existente. Bastaria que os acréscimos de população urbana ocorressem em novas localidades. Semelhante fenômeno é, entretanto, quase inconcebível, dada a natureza mesma do processo de urbanização, que acarreta concentração de funções em alguns pontos. Por isso, é razoável dizer que todo processo empírico de urbanização redunde no aumento do tamanho absoluto das cidades, havendo, portanto, concentração de população em localidades urbanas específicas (FARIA, 2008, p. 201).

Algumas localidades atingem tamanhos absolutos de grande magnitude, sendo que uma categoria que configura intensa concentração populacional é chamada de “megacidade”. O termo foi pela primeira vez conceituado por Janice Perlman em 1986, e desde então houve debates para compreender teoricamente a megacidade. A maioria das contribuições se focaram nos aspectos físicos da categoria urbana (UN, 1986; 1993; 2016; GUEST, 1994; SAFARIK; SHAWN; WOOD, 2016).

A Nações Unidas caracterizava as megacidades como cidades com mais de cinco milhões de habitantes, elevando o limite para oito milhões no *World Urbanization Prospects*

de 1992, ao finalizar a série “Crescimento da População e Políticas em Megacidades”. Mas foi em 2001, também com o *World Urbanization Prospects*, que a Nações Unidas estabeleceu a proposta de definição que se mantém como a convencionalmente utilizada até hoje: megacidades são formadas por aglomerações urbanas com ao menos 10 milhões de habitantes.

Destaca-se que a mudança metodológica incorporada pelas Nações Unidas (UN, 2001) buscou chamar atenção para o fato de que com esse crescimento demográfico o tecido urbano também se expande sobre o seu entorno. De forma prática, o órgão considera que as megacidades podem ser formadas por uma aglomeração urbana, por uma região metropolitana, ou por uma única cidade –, dependendo da classificação que a área receba em seu país. Em efeito, atualmente existem 34 megacidades ao redor do mundo, e 19 delas são classificadas em sua região de origem como aglomeração urbana, tal qual acontece com Pequim e Buenos Aires. Já 13 megacidades são classificadas como regiões metropolitanas, como é o caso de São Paulo e Mumbai. Apenas Shangai e Moscou são formadas por uma única cidade (UN, 2016).

Mas a alteração na definição metodológica de megacidade das Nações Unidas (UN, 2001) está relacionada, principalmente, à ampliação da escala populacional das megacidades, uma vez que as maiores aglomerações urbanas do mundo hoje são mais populosas do que as maiores aglomerações de décadas atrás. Por exemplo, em 1990, das 11 megacidades existentes na época, apenas Tóquio registrava população acima de 20 milhões de habitantes, e em 2020, das 34 megacidades, nove casos apresentam mais de 20 milhões de habitantes (UN, 2019).

Deste modo, aponta-se que a definição de megacidade se foca em apenas dois pontos técnicos – volume populacional e a existência de *continuum* urbano –, sendo independente de características políticas, econômicas, sociais e culturais. Embora seja possível perceber que essas áreas possuem outras similaridades, como por exemplo a localização. Na Figura 1 se visualiza a distribuição espacial de megacidades ao redor do mundo e se reconhece que a maior parte das megacidades estão situadas em países do Sul Global, como classifica as Nações Unidas (UN, 2022): são seis megacidades na China (Shanghai, Pequim, Chongqing, Guangdong ou Cantão, Shenzhen e Tianjin), seis na Índia (Délhi, Mumbai, Calcutá, Bangalore, Madras e Hyderabad); duas no Brasil (São Paulo e Rio de Janeiro); duas no Paquistão (Lahore e Karachi); uma no México (Cidade do México); uma na Argentina (Buenos Aires); uma no Egito (Cairo); uma na Colômbia (Bogotá); uma no Peru (Lima); uma em Bangladesh (Dhâka); uma na Indonésia (Jakarta), uma na Tailândia

(Bangkok); uma na Nigéria (Lagos); uma na República Democrática do Congo (Kinshasa); e uma nas Filipinas (Manila).

No Norte Global se localizam duas megacidades no Japão (Tóquio e Osaka); duas nos Estados Unidos (Nova Iorque e Los Angeles); uma na França (Paris); uma na Rússia (Moscou); e uma na Turquia (Istambul).

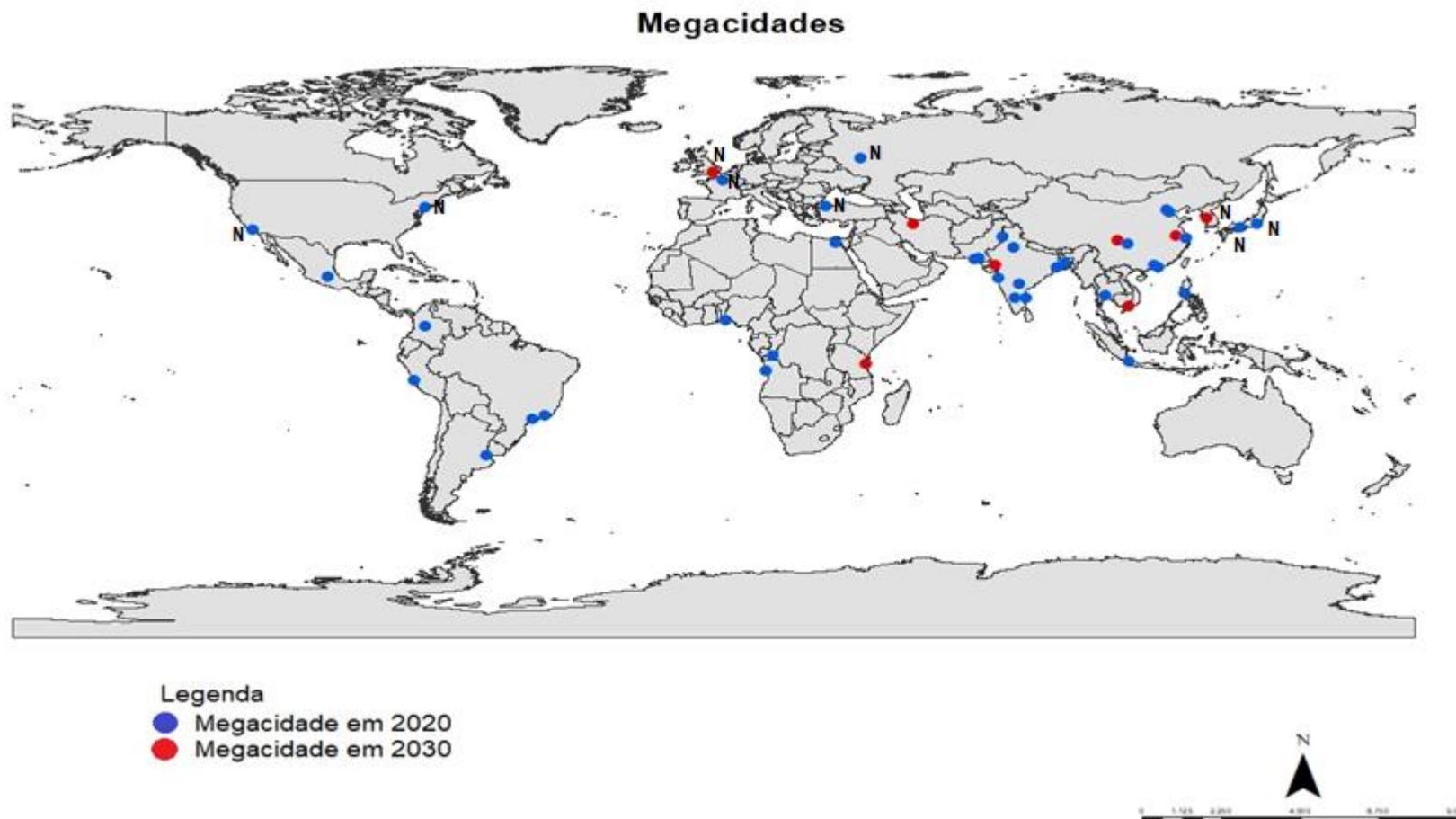
Das megacidades de 2020, 32 apresentaram crescimento demográfico consistente desde que se enquadraram na classificação de megacidade da Nações Unidas¹¹. Uma exceção é Nova Iorque, que perdeu população entre 1970 e 1980, passando de 16,1 milhões de habitantes para 15,6 milhões. A megacidade estadunidense logo voltou a apresentar crescimento demográfico e, em 1995, já apresentava 16,9 milhões de habitantes. Os dados ainda indicam que Osaka iniciou um processo de diminuição populacional em 2015, que tende a se estender até 2030, e repercutirá num decréscimo demográfico de mais de 600 mil de habitantes. Tóquio também iniciará a tendência de perda populacional em 2020-2025¹². Ainda se tem Seoul, localizada na Coreia do Sul, que possuía mais de 10 milhões de habitantes entre 1990 e 1995, perdeu população entre 2000 e 2020, e voltará a apresentar mais de 10 milhões de habitantes entre 2020 e 2025 (UN, 2019).

Assim, aponta-se que a Figura 1 também evidencia a localização das outras sete áreas que se tornarão megacidades até 2030, sendo que a maioria também está no Sul Global: três estão localizadas na China (Ho Chi Minh City ou Saigon, Chengdu e Nanjing); uma na Índia (Ahmadabad); uma na Tanzânia (Dar es Salaam); e uma no Irã (Tehran). E no Norte Global, além de Seoul, tem-se Londres, na Inglaterra, que tende a se enquadrar nos critérios metodológicos das Nações Unidas (UN, 2001) de megacidade, chegando aos 10 milhões entre 2025 e 2030.

¹¹ Shanghai apresentou decréscimo populacional antes de ser classificada como uma megacidade. Entre 1960 e 1975, passou de 6,8 milhões de habitantes para 5,6 milhões. Mas em 1985 já apresentava 7 milhões de habitantes (UN, 2018).

¹² Ver McCurry (2022).

FIGURA 1 – Localização das megacidades de 2020 e 2030

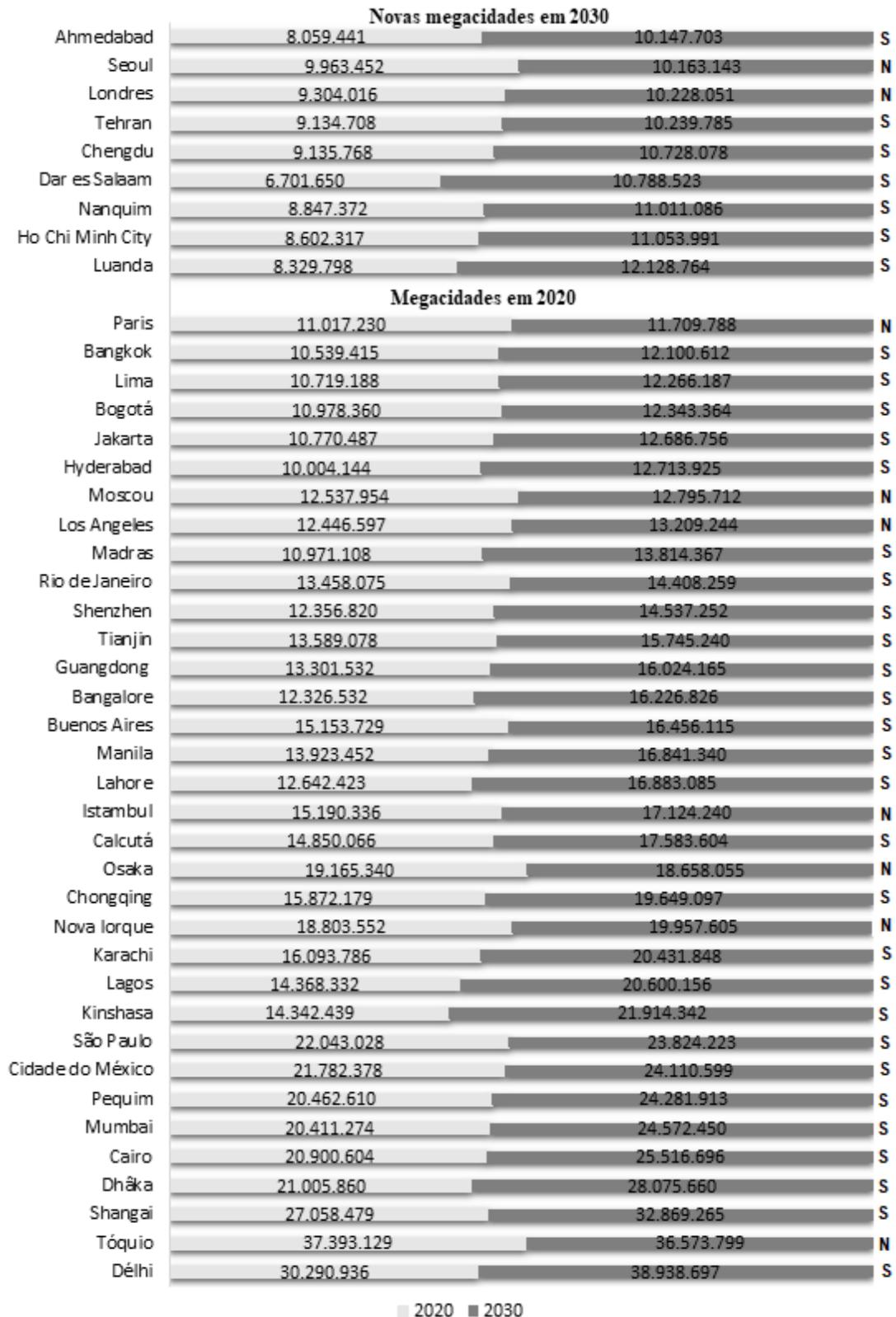


Fonte: UN (2018). Elaboração da autora.

Nota: As megacidades do Norte Global, em menor quantidade numérica, foram diferenciadas do Sul Global com um "N".

Em termos de estimativa populacional para o ano de 2030 (Gráfico 2), nota-se que com exceção dos casos japoneses, as megacidades continuarão a apresentar crescimento populacional, sendo os maiores incrementos populacionais apresentados pelas megacidades do Sul Global asiáticas e africanas. Já as megacidades latino americanas e as do Norte Global devem apresentar taxas de crescimento populacional moderadas.

GRÁFICO 2 – População estimada das megacidades e das localidades que se tornarão megacidades, em 2020 e 2030



Fonte: UN (2018). Adaptado pela autora. Nota: Megacidades do Norte Global foram indicadas por “N” e do Sul Global foram indicadas por “S”.

Assim, relacionado aos processos demográficos de seus países, principalmente a Transição Demográfica¹³ e Transição Urbana¹⁴, e a partir de estimativas das Nações Unidas (UN, 2020), para fins comparativos a autora agrupou as megacidades em quatro categorias considerando sua intensidade de crescimento populacional. Tal comparação será apresentada no Quadro 2.

A primeira categoria (Diminuição da população) se refere a cidades do Norte Global que apresentarão decréscimo da população, situação retratada pelas megacidades japonesas (Tóquio e Osaka). Segundo as Nações Unidas (UN, 2019), desde 2010-2015, devido ao avançado processo de Transição Demográfica, caracterizado por um intenso envelhecimento populacional¹⁵ e baixíssimas taxas de fecundidade¹⁶ (1,37 filhos/mulher em 2015-2020), o Japão vem apresentando diminuição da população, e o contexto deve se intensificar nos próximos anos. O Japão era residência, em 2020, de 126 milhões de habitantes, mas deve perder em torno de nove milhões de habitantes até 2030, ficando com 117 milhões (UN, 2016). As megacidades seguem a tendência geral do país, de modo que Osaka deve perder 600 mil habitantes e Tóquio 800 mil.

A segunda categoria (Crescimento lento) contempla as megacidades que apresentarão crescimento de baixa intensidade: taxas anuais de crescimento populacional em torno de 1% e incrementos populacionais menores do que 1,5 milhão de habitantes. São tanto as megacidades do Norte Global, como Paris¹⁷, que apresentarão incremento populacional de quase 700 mil habitantes, quanto megacidades do Sul Global, especificamente da América Latina, como Rio de Janeiro, que apresentarão aumento demográfico de em torno de 950 mil habitantes. Considera-se que a França já está no período Pós-Transição Demográfica (GIACOMELLI et al., 2016), e o Rio de Janeiro é um dos estados brasileiros mais adiantados no processo de Transição (CARMO; CAMARGO, 2020).

A terceira categoria (Crescimento moderado) identifica aquelas megacidades com intensidade de crescimento médio: taxas anuais de crescimento populacional entre 1% e 2%,

¹³ Teoria que relaciona o crescimento populacional com o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade, ao postar que o processo de modernização estaria na origem das mudanças nas taxas de natalidade e mortalidade, que, por sua vez, alterariam os ritmos do crescimento populacional (COALE, 1989; VAN DE KAA, 1994, KIRK, 1996).

¹⁴ Passagem de uma sociedade rural (tradicional) para a sociedade urbana (industrial) (DYSON, 2011).

¹⁵ Com o aumento da expectativa de vida, há progressivamente o aumento do peso relativo dos idosos no total da população, levando a transformações socioeconômicas (COALE, 1989).

¹⁶ A Taxa de Fecundidade Total se refere ao número médio de filhos nascidos vivos, tidos por uma mulher ao final do seu período reprodutivo, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (CARVALHO et al, 1990). Considera-se a taxa de reposição em 2,1 filhos por mulher.

¹⁷ Essas estimativas não consideraram eventos recentes da história da humanidade, como as consequências da pandemia de covid-19 nos padrões reprodutivos, ou a migração de refugiados da Guerra entre Rússia e Ucrânia, iniciada em 2022.

com aumentos absolutos de até 3 milhões de habitantes. As megacidades desse grupo estão localizadas no Sul Global, sobretudo, na América do Sul e no Sudoeste Asiático, como São Paulo e Cantão (esta última deve apresentar incremento demográfico de em torno de 2,7 milhões de habitantes). Ou seja, são localidades que apesar de estarem experienciando importantes quedas nas taxas de fecundidade, tem-se que por conta de suas volumosas populações a inércia demográfica se certifica de manter um incremento populacional consistente, em termos absolutos, mesmo que as taxas de crescimento não sejam mais tão altas. E, em especial no Sudoeste Asiático, os fluxos migratórios com destino as megacidades continuam positivos, como mostra o exemplo indiano (HARI et al., 2021).

A quarta e última categoria (Crescimento intenso) se refere aquelas megacidades com tendência de crescimento acelerado: taxas de crescimento populacional mais variável, acima de 1,8%, e com incrementos populacionais superiores a 3 milhões de habitantes. Essas megacidades estão localizadas nos continentes Africano e Asiático, como Cairo e Dhâka. A estimativa é que Dhâka tenha um aumento demográfico absoluto de em torno de 7 milhões de habitantes nos próximos 10 anos. Pode-se afirmar que são países ou em fases iniciais dos processos de Transição Demográfica e Urbana, ou que estão vivenciando essas transformações em uma velocidade mais lenta quando comparados com o Brasil e outros países da América Latina (KESSIDES, 2007; ISLAM; RANA; AHMED, 2014). Nesses casos, a migração, sobretudo migração interna rural-urbana, ainda tem bastante peso no crescimento populacional das localidades, como acontece com Cairo no Egito (MA; ZHANG; ZHAO, 2021), e Dhâka em Bangladesh (ALAM; MANUM, 2022).

QUADRO 2 – Classificação das megacidades segundo a intensidade do crescimento populacional estimado pelas Nações Unidas (UN, 2018) para o período 2020-2030

	Diminuição da população	Crescimento lento	Crescimento moderado	Crescimento intenso
Norte Global	Osaka, Tóquio,	Los Angeles, Nova Iorque, Moscou, Paris	Istambul	-
Sul Global	-	Bogotá, Buenos Aires, Rio de Janeiro	Bangkok, Cidade do México, Calcutá, Cantão, Hyderabad, Jakarta, Lima, Madras, Manila, São Paulo, Shenzhen, Tianjin,	Bangalore, Cairo, Chongqing, Délhi, Dhâka, Kinshasa, Karachi, Lagos, Lahore, Mumbai, Pequim, Shanghai

Fonte: UN (2018). Elaboração da autora.

Portanto, destaca-se a importância da variável migração no contexto do crescimento demográfico de megacidades de uma forma geral. Até mesmo as megacidades alocadas na categoria “Crescimento intenso” estão situadas em países que, de uma forma geral, estão denotando diminuição da taxa de crescimento populacional. Por exemplo, entre 2010 e 2015, Nigéria e Paquistão tiveram taxas de crescimento demográfico de 2,71% e 2,14% ao ano e, entre 2015 e 2020, as taxas diminuíram para 2,62% e 2,07% a.a. respectivamente. Nos mesmos períodos, as Taxas de Fecundidade passaram de 5,7 e 3,7 filhos por mulher para 5,4 e 3,5 filhos por mulher (UN, 2020). As quedas têm uma dimensão considerável para um período curto de tempo, afinal, de 2010 a 2020 são apenas 10 anos. Pesquisas demonstram que a Nigéria, país que apresenta a maior Taxa de Fecundidade dentre aquelas que acomodam megacidades, vem passando por uma diminuição da mesma em razão, sobretudo, da expansão da escolaridade feminina (ADEBOWALE, 2019). Êxodo urbano e migração internacional, com origem em países que estão passando por conflitos armados e em depressão econômica, são alguns dos fatores citados para explicar o crescimento populacional nas megacidades asiáticas e africanas do Sul Global (HASAN, 2016; MA; ZHANG; ZHAO, 2021; ALAM; MANUM, 2022).

Outro ponto em comum é que as megacidades possuem altas densidades demográficas¹⁸. Alguns autores, inclusive, incluem como critério para a classificação da megacidade que as localidades apresentem mais de 20 habitantes por hectare (KRAAS, 2007). Em 2014, a cidade *core* das megacidades de Dhâka e Mumbai eram consideradas as cidades

¹⁸ A densidade populacional representa o número total de habitantes por uma unidade de terra ou solo urbano, geralmente medida em hectares (ha), quilômetros quadrados (km²) ou acres.

com as maiores densidades populacionais do mundo, contendo 440 hab./ha e 323 hab./ha, respectivamente (UN HABITAT, 2014). Todas as cidades que são *core* das megacidades se encontram na lista de 100 cidades mais densamente povoadas do mundo (UN HABITAT, 2014).

Todavia, os dados do *Atlas of Urban Expansion* (ANGEL et al., 2012) denotam que nas últimas décadas a densidade populacional, em relação as suas áreas construídas, está diminuindo (Tabela 1) entre 2000 e 2014, das 32 megacidades analisadas, nove apresentaram aumento da densidade demográfica e três delas (Londres, São Paulo e Shanghai) tiveram diminuição da densidade em comparação ao período anterior (1991-2000). Os níveis mais intensos de diminuição foram observados em Tianjin (7,3%), Calcutá (4,7%) e Cairo (4,3%). Enquanto os maiores aumentos foram apresentados por Manila (1,2%) e Bogotá (1,0%).

Nota-se ainda que dentro do conjunto das megacidades analisadas, a densidade populacional é mais elevada nas localidades asiáticas e africanas. Por exemplo, Karachi tem uma densidade populacional de 365 habitantes por hectare (ha) de área construída em 2010, enquanto em Paris a densidade é de 56 hab./ha. Todavia, cabe destacar que também são as megacidades asiáticas que apresentam as maiores diminuições nas densidades entre 2000 e 2014.

TABELA 1 – Densidade demográfica na área construída (hab./ha), e diferença percentual, em megacidades selecionadas¹⁹ – 1991, 2000 e 2014²⁰

Megacidade	1991	2000	2014	Diferença (2000- 2014)
Tianjin (S)	215	173	66	-7,27%
Calcutá (S)	550	408	251	-4,70%
Cairo (S)	324	262	169	-4,40%
Istambul (N)	305	211	136	-4,00%
Ho Chi Minh City (S)	470	262	160	-3,30%
Seoul (N)	253	169	119	-2,50%
Cantão (S)	294	100	76	-1,93%
Bangkok (S)	119	102	81	-1,80%
Tóquio (N)	105	97	77	-1,60%
Moscou (N)	95	80	68	-1,20%
Mumbai (S)	424	429	369	-1,20%
Hyderabad (S)	308	190	165	-1,00%
Cidade do México (S)	138	126	110	-1,00%
Paris (N)	73	63	56	-0,90%
Pequim (S)	90	86	78	-0,70%
Tehran (S)	195	169	158	-0,71%
Buenos Aires (S)	107	99	94	-0,40%
Kinshasa (S)	536	317	303	-0,30%
Luanda (S)	151	157	151	-0,30%
Los Angeles (N)	35	34	33	-0,20%
Nova Iorque (N)	32	25	25	-0,10%
Shenzhen (S)	45	142	139	-0,13%
Ahmedabad (S)	307	296	295	0,00%
Karachi (S)	318	362	365	0,06%
Dhâka (S)	536	536	552	0,20%
Lahore (S)	302	382	391	0,20%
São Paulo (S)	120	108	114	0,40%
Shanghai (S)	106	72	76	0,40%
Londres (N)	65	58	63	0,63%
Lagos (S)	199	191	209	0,70%
Bogotá (S)	181	223	245	1,02%
Manila (S)	253	235	277	1,20%

Fonte: Angel et al. (2012). Adaptado pela autora. Nota: Megacidades do Norte Global foram indicadas por (N) e do Sul Global foram indicadas por (S).

¹⁹ Foram selecionadas todas as megacidades com dados disponíveis no *Atlas of Urban Expansion*.

²⁰ Os períodos de captação dos dados variam entre 1988 e 1992, 1999 e 2003, 2009 e 2015. Para exemplificar utilizou-se o ano de maior incidência.

A diminuição da densidade acompanhada pelo crescimento populacional pode ser explicada pelo aumento da área construída. Nesse âmbito, no próximo tópico se analisa as características da expansão urbana em megacidades, considerando a eferescência de termos como *urban sprawl* e urbanização dispersa.

1.2 Modelos homogeneizantes e especificidades locais da expansão urbana

A dispersão urbana não é uma exclusividade de megacidades ou de aglomerações urbanas, a questão é que a maior intensidade da expansão urbana “fragmentada”, observada nas décadas recentes, produz suas próprias consequências sobre o modo de pensar a cidade e suas políticas (SECCHI, 2015, p. 51), sendo, portanto, um ponto importante para a problemática analisada nesta tese.

Assim, no *urban sprawl* o crescimento urbano ocorre de forma descontínua aos centros já consolidados, estando direcionado às zonas limítrofes ao perímetro urbano e as áreas rurais (OJIMA, 2007). De acordo com Burchell e colaboradores (2005), o fenômeno se baseia na experiência dos países anglo-saxões, apresentando três características principais: a. área de extensão não obedece a delimitações específicas, b. baixa densidade populacional, e c. o chamado “*leapfrog development*” ou desenvolvimento em saltos.

Esse modelo de urbanização está orientado para a auto segregação de grupos populacionais, em que pessoas de classes sociais altas e médias tendem a se isolar em bairros e condomínios de alto padrão, buscando o distanciamento físico de uma série de problemas urbanos, como congestionamentos, poluição ambiental e violência urbana (NACIFF; KNEIB, 2019). Trata-se de um padrão de alto impacto ambiental, pois se verifica a intensificação do consumo de terras de agricultura e de ambientes frágeis encontrados ao redor dos centros urbanos, como também a necessidade intrínseca do uso do automóvel em razão das longas distancias entre os núcleos urbanos. O fato do *sprawl* apresentar esses espaços vazios e baixa densidade populacional também pode tornar sua manutenção muito custosa para a gestão pública, pois obriga que os serviços relacionados à urbanidade, como asfalto e saneamento básico, tenham que ser levados a áreas cada vez mais distantes com o objetivo de atender grupos menores de pessoas (OJIMA, 2007).

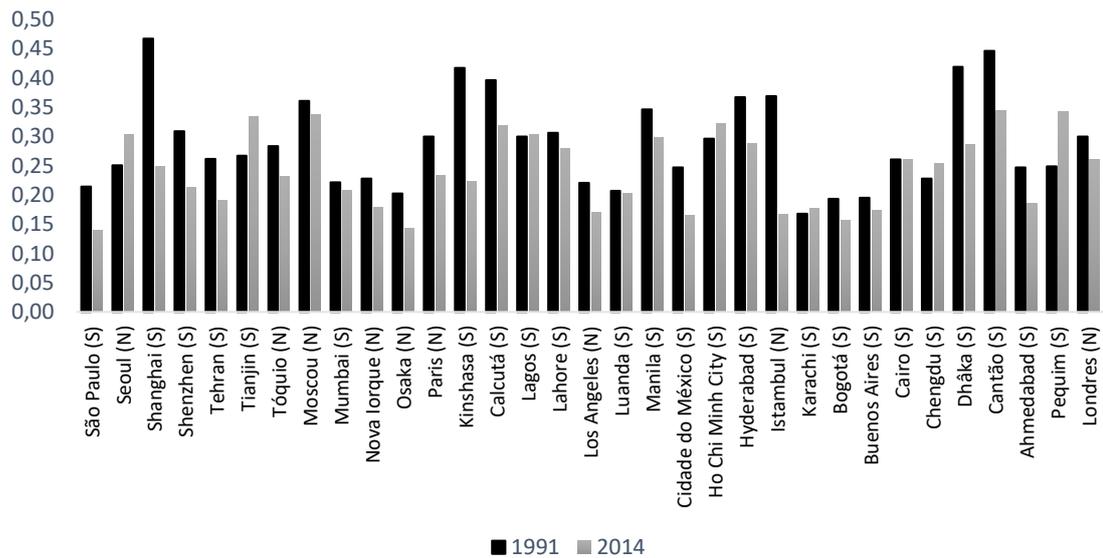
Todavia, cabe destacar que Moura (2012, p. 6) tem algumas considerações sobre o uso do termo nos países da América Latina. Segundo a autora, nessas localidades o que se denota é a coexistência de características de uma expansão urbana intensiva com a urbanização dispersa: “novas morfologias urbanas, muito mais articuladas e densas, ao

mesmo tempo que há construções descontínuas, dispersas, sem limites precisos” (MOURA, 2012, p. 6). Dessa forma, Moura (2012) entende que o processo de expansão das aglomerações urbanas em países da América Latina reproduz lógicas indutoras dos países centrais, mas adquire nos países periféricos características bastante distintas. Nesse âmbito, Mattos (2010) entende que pelas especificidades do processo de urbanização na América Latina – e de certa forma poderíamos generalizar para o Sul Global – não pode ser plenamente compreendido através do conceito de *urban sprawl*.

Com o intuito de verificar essa questão, utiliza-se o *Atlas of Urban Expansion* (ANGEL et al., 2012) que nos permite medir uma série de atributos espaciais importantes para verificar as alterações na forma de expansão urbana nas megacidades selecionadas²¹, tornando possível a comparação entre localidades, bem como comparações da situação da mesma megacidade ao longo do tempo.

O índice de áreas abertas mede um desses atributos, pois se refere a parcela média de espaço aberto, ou solo exposto, na área urbana em cada período de análise. O índice varia de 0 a 1, e quanto mais próximo a 1 maior é a quantidade de “vazios”. Nota-se no Gráfico 3 que, de 1991 a 2014, houve uma diminuição dos valores médios do índice em 26 das 35 megacidades analisadas. Nos dois períodos as megacidades asiáticas apresentaram os resultados mais altos, sendo que Shangai foi a megacidade que teve a queda mais acentuada no valor do índice durante o período indicado (de 0,47% para 0,25%), e Pequim foi a que apresentou o maior aumento (de 0,25% para 0,34%).

²¹ Foram consideradas na análise todas as localidades para as quais o Atlas compilou informações, e que eram tidas como megacidades em 2020, assim como as que se tornarão megacidades até 2030.

GRÁFICO 3 – Índice de áreas abertas nas megacidades selecionadas, 1991 e 2014²²

Fonte: Angel et al. (2012). Nota: Megacidades do Norte Global foram indicadas por (N) e do Sul Global por (S).

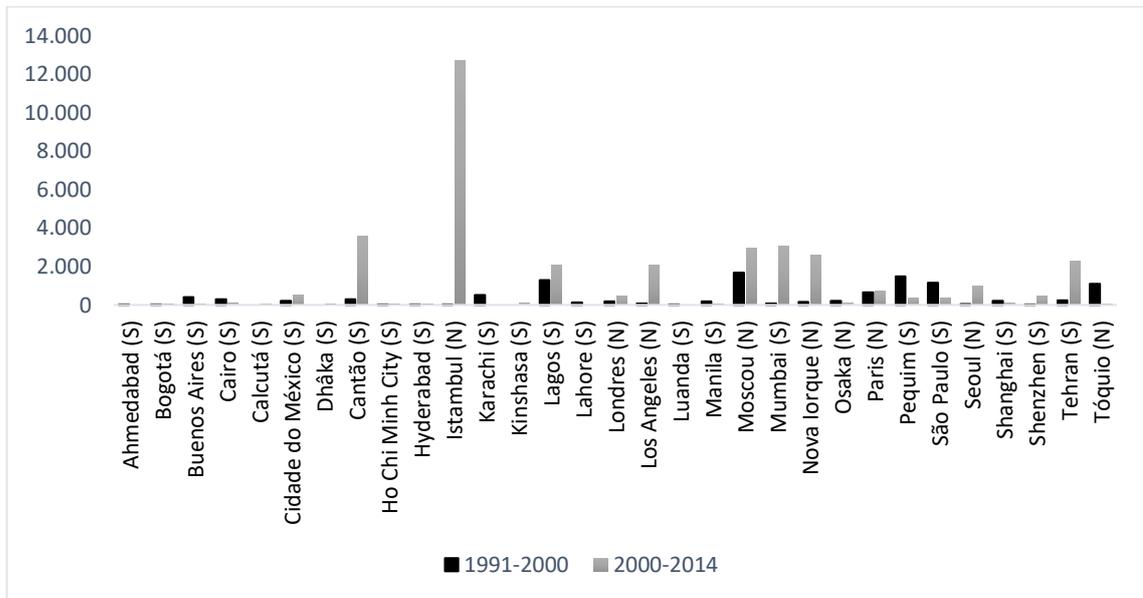
A seguir tem-se o desenvolvimento em saltos, que está associado à separação física dos núcleos de desenvolvimento urbano. O desenvolvimento em saltos pode ser entendido como parte de um processo de desconexão dos espaços de vida cotidianos dentro das aglomerações, o que pode comprometer usos agrícolas das áreas periféricas e demandar a expansão da rede de serviços urbanos (OJIMA, 2007).

Assim, em termos práticos, o Gráfico 4 indica os hectares de área adicionada no período que não estão ligados à área construída do período anterior. Observa-se que das 35 megacidades analisadas, 20 apresentaram aumento no índice no período 2000-2014 em relação a 1991-2000. A maior extensão de área adicionada em 1991-2000 foi apresentada por Moscou, foram quase 1,7 mil hectares adicionados de forma desconexa às áreas urbanizadas. Já em 2000-2014 o maior resultado foi apresentado por Istambul, em torno de 12 mil hectares. Inclusive, Istambul se destaca no gráfico por ter o resultado mais elevado dos dois períodos de análise.

Ainda chama atenção que todas as megacidades da Europa Ocidental e Oriental (Paris, Londres, Moscou e Istambul) e dos Estados Unidos (Los Angeles e Nova Iorque) apresentaram aumento do indicador entre 1991-2000 e 2000-2014. Nesse âmbito, Los Angeles e Nova Iorque passaram de 61 ha para 2.094 ha e de 152 ha para 2.573 ha, respectivamente.

²² Considerando que o Atlas seleciona três períodos para analisar cada localidade, mas que nem sempre os anos selecionados coincidem para todos os casos, optou-se por estabelecer que o primeiro período se refere ao ano de 1991, o segundo ao ano de 2000 e o terceiro ao ano de 2014. Pois estes são os anos de maior recorrência nos casos analisados.

GRÁFICO 4 – Área construída (ha) adicionada de forma descontínua às áreas urbanizadas nas megacidades, em 1991-2000 e 2000-2014

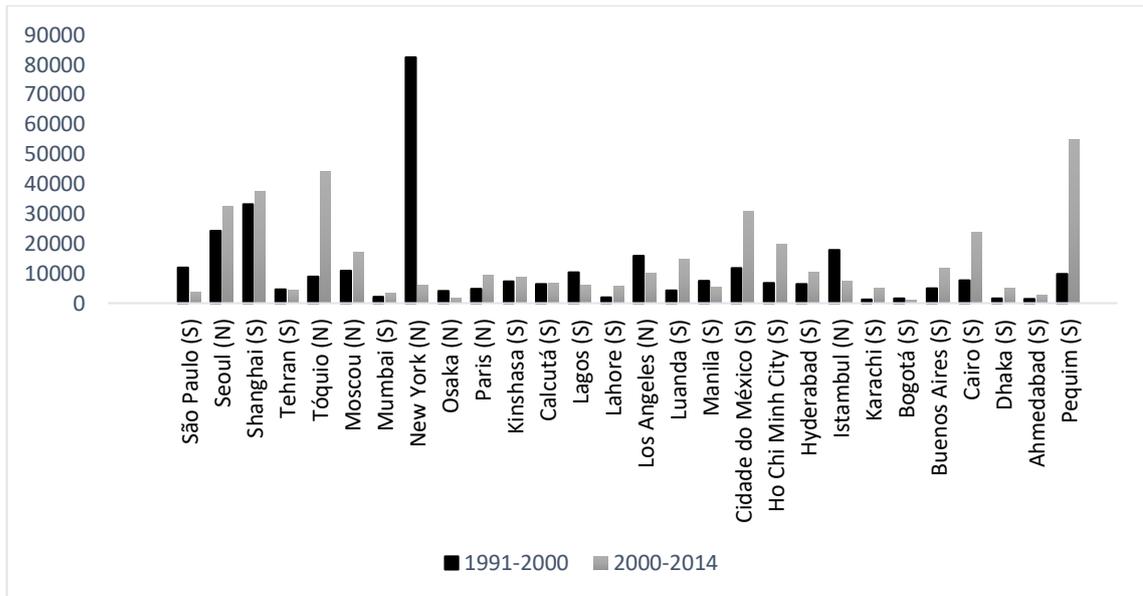


Fonte: Angel et al. (2012). Nota: Megacidades do Norte Global foram indicadas por (N) e do Sul Global por (S).

Já o Gráfico 5 apresenta a área de extensão das megacidades, ou seja, os hectares adicionados no novo período que constituem espaços contíguos às áreas urbanizadas do período anterior. No caso, observa-se que 24 megacidades apresentaram crescimento do número de hectares de área de extensão entre 1991-2000 e 2000-2014. Em Kinkasha, Calcutá, Luanda, Ahmedabad, Dhâka, Bogotá, Karachi, Hyderabad, Ho Chi Minh City, Luanda e Lahore a expansão urbana ocorreu praticamente de forma contínua, uma vez que as mesmas não apresentaram resultados significativos em termos de desenvolvimento em saltos, enquanto demonstraram valores expressivos de extensão. Por exemplo, Luanda apresentou 14 mil hectares de extensão no período 2000-2014.

Apona-se também que Nova Iorque, a qual apresentou níveis consideráveis de expansão por desenvolvimento em saltos, manifestou a maior área de extensão em 1991-2000 (mais de 82 mil ha). E Cantão teve o maior resultado para o período 2000-2014 (mais de 106 mil ha de expansão).

GRÁFICO 5 – Área de extensão urbana (ha) de forma contínua às áreas urbanizadas nas megacidades, em 1990-2000 e 2000-2010



Fonte: Angel et al. (2012). Nota: Megacidades do Norte Global foram indicadas por (N) e do Sul Global por (S).

A partir dos dados apresentados foi possível confirmar nas megacidades dos países do Norte Global o desenvolvimento em saltos está presente em todos os períodos analisados. Já nas áreas que estão se estabelecendo enquanto megacidades na Ásia e África, como Manila e Lagos, a expansão de forma contínua é mais acentuada, mesmo que se note presença significativa do desenvolvimento em saltos em algumas megacidades, como em Cantão, Mumbai São Paulo e Tehrân.

Assim, qualitativamente as áreas de expansão urbana exprimem suas diferenças. Como propõe Silva (2013, p. 8): “a combinação de um rápido processo de urbanização e da grande escala urbana à realidade socioeconômica dos países do Sul fomenta circunstâncias e configurações urbanas singulares”. Por exemplo, a expansão urbana no Brasil tem ocorrido simultaneamente através da auto segregação e da periferização (LIMONAD, 2007). A auto segregação é realizada especialmente por aqueles que possuem poder de escolha sobre o local onde querem morar, e preferem os condomínios fechados de médio e alto padrão, situados em zonas mais afastadas do município (AMARO, 2016). Já a periferização deriva do termo “periferia”, que é utilizado para se referir as especificidades da expansão das grandes cidades latino-americanas a partir dos anos de 1950, a qual se tornou mais intensa entre os anos 1970-1990 (KOWARICK, 2000). A expressão designa uma variedade de espaços de expansão, como favelas, loteamentos clandestinos, e até mesmo áreas mais consolidadas, porém ainda carentes de serviços essenciais.

O caso chinês ilustra bem o fenômeno, pois segundo Zhao (2013), a expansão urbana em Pequim repercutiu em termos territoriais na segregação residencial, porque os serviços públicos e os investimentos em novas rodovias foram desigualmente distribuídos no espaço. O modelo de urbanização favoreceu a construção de estradas e rodovias que se dirigiam e facilitavam o acesso aos bairros mais ricos, mas as mesmas não chegavam aos bairros mais pobres. Além disso, a gestão pública diminuiu a frequência e qualidade dos serviços de transporte público, dos quais a mobilidade das classes baixas depende (ZHAO, 2013). Dessa forma, algumas comunidades ficaram fisicamente segregadas.

Já no caso indiano a relação entre expansão urbana e segurança alimentar se destaca. A expansão urbana tende a se alastrar para as áreas periurbanas e rurais próximas e distantes das áreas urbanizadas. E apesar de a maior parte das terras que estão sendo urbanizadas serem bosques, arbustos e gramíneas, a utilização de terras agrícolas para a expansão urbana tem se tornado cada vez mais comum (DUTTA, 2012). A pressão dos mercados de terras especialmente no entorno das megacidades indianas já está impactando a segurança alimentar de grupos mais socioeconomicamente vulneráveis, o que tende a se intensificar nos próximos anos, uma vez que a estimativa é que em 30 anos a Índia adicione 500 milhões de pessoas às áreas urbanas (UN, 2018):

Os resultados indicam que substanciais quantidades de terras agrícolas em cidades de Classe I²³ foram perdidas devido ao crescimento urbano durante 1997-2010, com uma taxa média anual de 13%. Cerca de 77% da terra disponível nas áreas periurbanas tem aptidão fraca ou muito fraca para o desenvolvimento urbano futuro, principalmente devido à adequação agrícola e incompatibilidade do uso físico da terra para permitir a infraestrutura urbana (DUTTA, 2012, p. 277, tradução nossa).

Na megacidade do Cairo acontece uma situação similar com as terras aráveis. Na década de 1970, o governo federal percebeu que as antigas áreas habitadas ao longo do vale do Nilo, como o Cairo, não eram mais capazes de absorver a população urbana crescente, começando a construir cidades planejadas para reassentar os moradores urbanos em áreas com baixa densidade populacional, além de ter a intenção de criar uma base industrial fora do vale do Nilo e atrair novos investimentos públicos e privados (MAHMOUD; DIVIGALPITIYA, 2019). Em 2013, havia 20 novas cidades que já estavam funcionando ou em fase de construção. No entanto, o plano do governo não parece estar funcionando, uma vez que a maioria das novas cidades não conseguiu atrair população e atividades econômicas (MAHMOUD; DIVIGALPITIYA, 2019). Portanto, o crescimento populacional ainda

²³ *Class I* é como o Censo demográfico indiano classifica as cidades com mais de 100 mil habitantes (INDIA, 2011b).

prevalece centrado em cidades e vilarejos antigos, sobretudo, na megacidade do Cairo (OSMAN; ARIMA; DIVIGALPITIYA, 2016). Estima-se que, entre 1980 e 2015, quase 1 milhão de hectares de terras aráveis já se tornaram terras urbanizadas. A perspectiva é de que até 2025 cerca de 50% das terras aráveis do Egito sejam convertidas em áreas urbanas (OSMAN; ARIMA; DIVIGALPITIYA, 2016). Sendo que essas terras são consideradas como umas das mais produtivas do mundo (OSMAN; ARIMA; DIVIGALPITIYA, 2016).

Assim, por um lado, o movimento das classes médias e altas em direção às áreas periurbanas estaria relacionado a um novo estilo de vida, que é mais próximo simbólica e fisicamente a espaços rurais, e mais distante da poluição e dos congestionamentos e violência urbana dos grandes centros (LIMONAD, 2007). Mas por outro lado, o movimento das classes mais baixas se trata de estratégias de sobrevivência dos grupos populacionais mais economicamente vulneráveis, em que se busca moradias a preços acessíveis em áreas distantes e com menos ou sem infraestrutura urbana (KOWARICK, 2000). A grande vantagem das áreas periféricas não é apenas disponibilidade de espaço, a questão determinante é o preço acessível (HARVEY, 2015).

Assim, o conceito de *urban sprawl* ajuda a entender a forma fragmentada com a qual a expansão urbana vem acontecendo em diversas partes do mundo. Inclusive, este termo nos ajuda a visualizar a dinâmica urbana das classes médias e altas no Sul Global. Nota-se que no Sul Global ao mesmo tempo em que se padroniza os espaços para os moradores de maior poder aquisitivo, há especificidades no que se refere aos moradores das classes baixas. E esse contexto traz estigmas na forma como a (mega)cidade do Sul Global é inserida na teoria urbana –, como será discutido na próxima seção.

1.3 Dos conceitos às hierarquias de cidades

Nos estudos sobre a expansão urbana vários são os conceitos usados para qualitativamente analisar a cidade em relação a região a que ela se insere, propondo-se lançar um novo olhar que qualifique as mudanças de morfologias e escalas resultantes dos processos de reconfiguração territorial, que tendem a ser impulsionadas por transformações socioeconômicas (MOURA, 2012). Magalhães (2008) afirma que os novos conceitos se desenvolveram em relação a concepção de metrópole, e que cada termo traz uma importante contribuição. É possível enunciar uma lista interminável desses conceitos, mas considerando o nosso interesse no termo megacidade, optou-se por recuperar brevemente palavras que as vezes são utilizadas de maneira intercambiável com megacidade, sendo elas “megalópole”

(GOTTMAN, 1970), “megarregião” (SASSEN, 2007), “cidade-região” (SCOTT, 2001) e “cidade global” (SASSEN, 2001).

De forma geral, o termo “megalópole” designa o contínuo urbano em que o crescimento de uma cidade ou aglomeração urbana entra em contato com a região de influência de outra aglomeração urbana, sendo que a população dessa grande área superaria os 20 milhões de habitantes (GOTTMAN, 1970). A expansão urbana advém da concentração de atividades e população nessas duas aglomerações, sendo estimulada por tecnologias, como meios de comunicação e de transporte (GOTTMAN, 1970).

A “megarregião” traz uma ideia similar ao tentar definir o fenômeno resultante do crescimento populacional em um contexto em que cidades se mesclam, levando a novos arranjos sociais, seja em termos de infraestruturas como transportes, seja em termos de planejamento urbano (SASSEN, 2007).

Já o conceito de cidade-região trata de uma configuração de áreas urbanas que estão entrelaçadas globalmente por arranjos de governança, através do qual a cidade-região se torna o espaço físico em que as empresas disputam mercados. Soja (2013) aponta que a nova configuração econômica pede que o nível de análise passe do metropolitano para o regional.

Para Parr (2005), a cidade-região apresenta uma vasta área que integra o polo metropolitano e toda a sua região de influência, ou seja, o processo de metropolização se expande para além da região metropolitana alcançando outras aglomerações através do aumento dos fluxos de pessoas, informação e mercadorias. Então, para Lencioni (2006), não seria possível delimitar territorialmente a cidade-região, uma vez que este é um espaço de interconexão de várias redes. Por exemplo, o desenvolvimento dos transportes e das telecomunicações viabilizaram deslocamentos cotidianos de pessoas e mercadorias, o que confere um sentido de unidade para áreas que fisicamente estão dispersas.

Portanto, o diferencial inequívoco entre os termos analisados acima e a megacidade trata-se do fato de que os limites territoriais utilizados para definir os conceitos de megalópole, megarregião e cidade-região não coincidem com os limites territoriais da megacidade. Enquanto a análise da megacidade está baseada na própria cidade ou na conurbação urbana da região metropolitana/aglomeração urbana, os demais termos se focam numa área mais vasta, e às vezes indefinida, denominada de região.

Tem-se ainda o termo “cidade global”, no qual se debruça com um pouco mais de detalhe, uma vez que sua diferenciação de megacidade não é muito explícita.

Sobre cidades-globais, aponta-se que o conceito foi derivado do termo “cidade mundial”. Hall (1998) classifica cidades como Nova Iorque e Londres como “cidades

mundiais” porque elas apresentam características em comum ao se tornarem centros especializados de serviços, além de serem sedes de poder político e de corporações internacionais. Seguindo pelo mesmo caminho, o termo “cidades globais” se relaciona aos impactos do processo de globalização da economia sobre a centralidade das metrópoles (CARVALHO, 2000). Sendo consideradas como aquelas cidades que comandam e controlam a economia mundial, além de serem áreas centrais para corporações transnacionais (SATTERTHWAITE, 2020).

Portanto, para Huriot e Bourdeau-Lepage (2006), a cidade global é definida como uma cidade em posição de realizar a coordenação econômica de atividades complexas em escala global²⁴. Embora represente apenas uma parte menor de todas as atividades operadas por essas cidades, a função de coordenação é considerada o foco das cidades globais, porque é através dessa função que elas ganham posição estratégica na economia global, diferenciando-se de outros “tipos” de cidade. Assim, as cidades globais são os lugares-chave para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais (SASSEN, 2001). Sassen (2001) afirma que elas também tendem a ser locais de produção de inovações, especialmente para seus setores predominantes (as finanças e os serviços).

Para Borja e Castells (1997), o conceito de megacidade também pressupõe que as localidades formariam um nó com a economia global, pois sua escala (em termos populacionais e de expansão urbana) cria nova dinâmica, nova complexidade e nova simultaneidade de eventos e processos sociais, políticos e econômicos. De modo que o surgimento e o desenvolvimento da megacidade é uma tendência e uma expressão da globalização, com intensas interdependências em relação à troca de informações, produção de bens de consumo e uso de recursos naturais. Nesse sentido, a questão básica que pode diferenciar a utilização de megacidade de cidade global é o foco desse último termo na função de coordenação da economia global, o que pressupõe uma hierarquização das localidades (SASSEN, 2001). Pois nessa concepção, a globalização organiza as cidades em um contexto de hierarquia de importância para o funcionamento do sistema global de finanças e comércio. Sassen (2001) exemplifica que nos anos 1980, na cadeia de produção das finanças, Tóquio era a principal exportadora da matéria-prima dinheiro, enquanto Nova Iorque era o principal centro processador, e Londres era um importante entreposto comercial.

²⁴ Destaca-se que há uma derivação que parte da associação entre a ideia de “cidade mundial” de Hall (1998) com o termo cidade global. O conceito cidade-região global faz a ponte entre os termos citados ao pressupor que a combinação entre globalização e concorrência econômica produz nova dinâmica de desenvolvimento, concedendo influência global para determinadas regiões.

No emaranhado complexo que é a economia mundial, cidades do Sul Global como São Paulo, Mumbai, Cidade do México e Pequim, estão longe das primeiras posições da cadeia hierárquica. Ainda que seu papel no contexto global seja reconhecido, e elas possam ser classificadas como cidades globais, elas não estão em pé de igualdade com Nova Iorque e Tóquio (SATTERTHWAITE, 2020). Isto é, mesmo que as megacidades do Sul Global tenham poder de competitividade para atrair importantes fluxos financeiros da economia globalizada, alocando empresas transnacionais e os aparatos tecnológicos e de suporte a permanência para essas empresas²⁵, Tóquio e Nova Iorque estão no centro do capitalismo, enquanto São Paulo e Mumbai estão na periferia:

Com problemas relacionados as dificuldades na realização de negócios e falta de infraestrutura, grande informalidade, intensificação de pobreza e preocupações ambientais próprias ao contexto do Sul, estas cidades não são vistas no mesmo patamar de cidades globais de “primeira ordem”, como Nova Iorque e Londres (SILVA, 2013, p. 12).

A divergência é particularmente perceptível ao notar que a maioria das áreas que são intituladas como megacidades está localizada na Ásia e América Latina, enquanto que aquelas classificadas como cidades globais estão localizadas na Europa e América do Norte²⁶ (SATTERTHWAITE, 2020). Essa distinção espacial entre cidades globais e megacidades tem sido evidenciada com o tempo: segundo a definição que as Nações Unidas (UN, 2018) emprega atualmente, em 1950, havia duas megacidades no mundo – Nova Iorque e Tóquio –, ambas eram cidades globais e estavam localizadas no Norte Global. Desde então, várias megacidades surgiram nos países do Sul Global, e parte delas – como Dhâka, Manila e Bogotá – não ganhou dimensão econômica global. Elas servem de núcleos financeiros, políticos e de infraestrutura para regiões específicas, sem representar, entretanto, um importante ponto de conexão global (SILVA, 2013). Ao todo apenas 16 megacidades estão entre as 55 cidades globais, sendo 10 provenientes do Sul Global.

Nesse âmbito, destaca-se que o conceito de megacidade não propõe uma hierarquia entre as localidades, mesmo em termos de volumes populacionais. Contudo, a utilização desta definição pode estar relacionada a uma valoração negativa quanto ao seu volume populacional, especialmente quando o foco da discussão são problemas urbanos (ZEIDERMAN, 2008).

²⁵ Os insumos valorizados pelo capital transnacional são, por exemplo, espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança (VAINER, 2000).

²⁶ Exemplos: Nova Iorque, Londres, Tóquio, Paris, Chicago, Los Angeles, Bruxelas, Washington, Toronto, Madri, Viena e Frankfurt. Ver IIED (2020).

1.4 Distopias teóricas? A reinvenção do mito malthusiano

Segundo Singer (1973), o papel de São Paulo no Brasil (e de outros grandes centros urbanos) é o oposto das cidades restantes do país, porque é onde se concentra o capital. Mas apesar da sua excepcionalidade, tal centralidade ajuda a entender processos em curso ao redor do país. Especificamente o autor se foca no crescimento acelerado das metrópoles em países não desenvolvidos, porque isso tornou mais perceptível uma série de desequilíbrios, em especial entre a procura e oferta de habitações e serviços públicos. A percepção do rápido crescimento da população marginalizada, que chega sobretudo através da migração, levou a crítica da urbanização nos países não desenvolvidos, uma crítica anti-urbana. em que geralmente as opções propostas são controle da urbanização e controle do crescimento da população.

O autor, escrevendo na década de 1970, diz que essa percepção tem como base “o temor suscitado pelos grandes números”. Afinal, já se estimava que no final do século 20 São Paulo alcançaria os 20 milhões de habitantes. Para Singer (1973, p. 119):

[...] atribui todos os males aos fenômenos demográficos – o crescimento excessivo da população e sua migração maciça às metrópoles – e chega assim à conhecida moral malthusiana segundo a qual os pobres são os responsáveis, devido ao seu comportamento reprodutivo e migratório, pelo agravamento de seus infortúnios.

Megacidade é o termo que se adequa à manutenção desse estigma. Afinal, ela pode ser vista como um gigante, ou um “Moloch”, que ameaça a ordem estabelecida (KRAAS; MERTINS, 2014). Uma localidade que chegou a abrigar tantos habitantes juntos confere uma sensação de apreensão em razão de como historicamente aconteceu a relação entre surtos de doenças em grandes populações (STRATMANN, 2011). De acordo com Taylor (2004), o termo megacidade aparece quando o autor deseja empregar conotação negativa para descrever uma grande cidade. Por isso, as megacidades geralmente são temas para distopias, pois sua imagem é intimidante, como algo que não pode ser controlado ou gerido. Filmes como *Blade Runner* (1982), *Judge Dredd* (1995) e *What Happened to Monday* (2017) ilustram bem esse cenário caótico presente imaginário popular.

Em grande parte da literatura sobre megacidades há em comum o tema da distopia. “Dickensiano²⁷” se tornou um adjetivo conhecido, usado para descrever megacidades em todos os lugares, e suas conotações são facilmente compreendidas. Megacidades são temidas. Seu tamanho e crescimento aparentemente implacável, o englobamento das comunidades vizinhas, suas enormes favelas, tudo parece se combinar para apresentar uma imagem intimidante, de uma escala populacional que não pode ser administrada (TAYLOR, 2004, p. 13, tradução nossa).

Entende-se que os temores quanto ao volume e crescimento populacional não são novidade. Malthus (1983), economista britânico, é um dos estudiosos mais conhecidos no tema. Em seu livro *Primeiro Ensaio* de 1798, Malthus associou o crescimento populacional ao menor crescimento econômico e à pobreza, argumentando que o controle populacional não é apenas desejável, como é essencial para evitar a fome e os conflitos por alimentos, uma vez que a produção de alimentos tende a crescer em progressão aritmética, enquanto a população tende a crescer em progressão geométrica.

A Revolução Industrial, e posteriormente a Revolução Verde, potencializaram a capacidade produtiva dos países (HOGAN, 1993), desarticulando esse argumento. Mas isso não impediu que desde Malthus a relação entre população e desenvolvimento ganhasse mais espaço no debate acadêmico e político, tanto que a questão sempre retorna aos holofotes, seja relacionado a pobreza, seja a relacionando a degradação ambiental (HOGAN, 1993).

Para D’Antona (2017), no século 20 o mito malthusiano foi reinterpretado pela associação entre superpopulação, pobreza e desenvolvimento. Como mostra Camarano (2014), na década de 1950, a perspectiva malthusiana ganhou força entre cientistas sociais, planejadores urbanos e líderes políticos, principalmente nos Estados Unidos, porque neste período quase todos os países do Sul Global apresentavam altas taxas de crescimento demográfico, consequência de um regime demográfico de alta fecundidade e de redução sustentada da mortalidade infantil: “Isto deu origem a uma vasta produção literária preocupada com os perigos de um crescimento populacional elevado” (CAMARANO, 2014, p. 45).

As publicações nessa linha enfatizavam que o rápido crescimento populacional poderia reduzir o potencial do crescimento econômico das localidades e ter implicações ambientais (CAMARANO, 2014). Mas o que se percebe é que como as altas intensidades de crescimento populacional eram experimentadas, principalmente, por países da Ásia e América Latina, como Índia e Brasil, havia o medo de que a intensidade do crescimento provocasse um desequilíbrio na relação de forças entre estes e os países da Europa e América do Norte, com

²⁷ Segundo o dicionário Cambridge, *Dickensian* expressa semelhança a algo descrito nos livros de Charles Dickens, especialmente no que se refere às condições de vida ou de trabalho abaixo de um padrão aceitável. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/dickensian>. Acesso em: 13 jul. 2020.

menores taxas de aumento demográfico (SZRETER, 1993 *apud* CAMARANO, 2014). Afinal, o volume populacional já foi concebido como elemento-chave²⁸ para o poder e a riqueza das nações, como apresentavam autores como Adam Smith, que defendia que a prosperidade de um país dependia do aumento no número de seus habitantes (SMITH, 2017).

Nesse âmbito, a valoração negativa do termo megacidade se encontra sob influência da abordagem neomalthusiana. Por um lado, as “megacidades são comumente indexadas como locais de crescimento populacional explosivo e concentração massiva de pobreza, e essas condições são vistas como exacerbadas pelo perigo de deterioração ambiental” (ZEIDERMAN, 2008, p. 26). E por outro lado, Parnreiter (2009) propõe que dificilmente se utiliza o termo megacidade para se referir às aglomerações urbanas do que o autor chama de países ricos. Ainda que algumas localidades do Norte Global atendam aos critérios de classificação de megacidade das Nações Unidas (UN, 2001), há a preferência de se utilizar outros conceitos, como cidade-global, que como analisado anteriormente, é um termo que transmite ideia de comando a nível global.

É inegável que nas décadas recentes houve um aumento considerável do número de localidades com mais de 10 milhões de habitantes no Sul Global, sendo que na década de 1990 foi quando o mundo viu pela primeira vez mais megacidades existindo no Sul do que no Norte Global. E nota-se que o crescimento populacional tem se mostrado mais rápido nas megacidades Sul do que no Norte Global: Paris levou 60 anos para passar de quatro milhões de habitantes para oito milhões, São Paulo levou em torno de 12 anos (UN, 2018). Nos últimos 50 anos Mumbai teve um incremento de em torno de 14 milhões e Shangai de 21 milhões de habitantes, enquanto em Los Angeles foram apenas quatro milhões (UN, 2018). Destaca-se que Dhâka teve em cinco anos quase que o mesmo incremento demográfico que Los Angeles apresentou em meio século, crescendo em torno de 3,4 milhões de habitantes entre 2015 e 2020 (UN, 2018).

O temor desse crescimento pode ser exemplificado pelo caso de Jacarta, pois durante a década de 1970 foi submetida a política da “cidade fechada”, visando restringir a imigração (DANG, 2003). Inclusive, vendedores ambulantes eram removidos à força de dentro dos limites administrativos do *core* da megacidade. Notadamente a política fracassou, o que pode ser comprovado pela alta taxa de crescimento populacional na década de 1970, em

²⁸ A relação entre crescimento populacional e desenvolvimento econômico de uma localidade não possa ser empiricamente atestada, e que outras características devam ser levadas em consideração nesses contextos, como abertura ao comércio internacional e escolaridade da população (CAMARANO, 2014).

torno dos 3% ao ano (DANG, 2003). Em 2020, estima-se que Jakarta tenha mais de 10,7 milhões de habitantes (UN, 2018).

Se o volume populacional per si fosse a única explicação para os problemas dessas localidades, seria possível verificar uma associação direta diminuição da intensidade do crescimento populacional e diminuição da intensidade dos problemas urbanos e ambientais dessas localidades. Mas a questão não é matemática e nem tão simples assim. Ademais, problemas urbanos como desigualdade social, pobreza, violência e poluição estão presentes com variadas intensidades em cidades de variados tamanhos. Até mesmo os países do Norte Global não escapam dessas realidades: Londres, Paris e Nova Iorque apresentam níveis consideráveis de pobreza e de desigualdade socioespacial (LE GALÉS; PIERSON, 2019). Em Paris, áreas de subúrbios como o Departamento 93, que são habitados pelos imigrantes em sua maioria de origem africana e árabe, são chamados de *banlieues*. Os *banlieues* são caracterizados por habitações decadentes, crime e desemprego, contudo: “em comparação com as favelas latino-americanas, os *banlieues* têm padrões relativamente decentes de habitação e segurança, mas a distância psicológica entre o Departamento 93 e a *Champs-Élysées* pode parecer insuperável” (PACKER, 2015, p. 13, tradução nossa).

Isto é, problemas urbanos não são exclusividade do Sul Global, ainda que sejam acentuados e atinjam uma parcela maior da população em comparação ao Norte. Mas apesar desta nítida constatação, quando as megacidades do Sul são analisadas sob as lentes ocidentais da modernidade, elas são consideradas como lugares anacrônicos, que não se encaixam propriamente em categorias e nem nas expectativas dos países ocidentais, os quais formaram o imaginário de como devem ser as cidades (ROY, 2009).

1.5 Uma metonímia para subdesenvolvimento

Como propõe Roy (2009), grande parte do trabalho teórico sobre cidades com alcance a nível internacional advém de autores que vivem na América do Norte e Europa Ocidental, e que analisam a experiência urbana das cidades euroamericanas. Isso não é incomum, e faz parte de uma tradição canônica em que a teoria é produzida para se pensar cidades de destaque no sistema capitalista, como Chicago, Nova Iorque e Paris –, generalizando para todas as outras cidades do mundo o conhecimento adquirido a partir dessa experiência específica. Isto é, as cidades do Sul Global têm sempre como ponto de comparação as cidades euroamericanas (ROY, 2009).

De certo, nos anos 1970 já existia uma crítica ao urbanismo centralizado. Castells (1977) deixou uma importante contribuição sobre a temática. Os intelectuais latino-

americanos, como Paul Singer, Francisco de Oliveira, Aníbal Quijano, Emilio Pradilla e Lucio Kowarick, também percebiam a necessidade de se propor uma “teoria da urbanização” que analisasse a cidade latino-americana a partir de seu próprio contexto socioeconômico e cultural (ARANTES, 2009). Deste modo, os autores avaliaram que para analisar a urbanização nos países latino-americanos era importante colocar a desigualdade do sistema capitalista no cerne da discussão, e procuraram entender como o subdesenvolvimento gerava uma condição específica de reprodução da força de trabalho.

Isto é, a cidade latino-americana é produto das condições históricas da formação do capitalismo nos países que estão na “periferia” do sistema, em que a industrialização e a urbanização ocorreram intensa e tardiamente quando comparados aos países centrais (OLIVEIRA, 2015). Como propõe Singer (1982), os países que chegam “tarde” no cenário industrial tendem a sofrer todo o processo de mudança na estrutura social, econômica e ecológica de forma concentrada. E assim, quando há a expansão do capitalismo financeirizado, ou capitalismo encabeçado pelo setor financeiro (a partir dos anos 1980 e 1990), nota-se uma intensificação dos diferenciais entre países induzidas pela abertura de mercados, que são caracterizados, sobretudo, pela concentração das atividades de comando do mundo dos negócios em grandes cidades, com o consequente esvaziamento de atividades secundárias (SASSEN, 2001).

Desse modo, os países da periferia do capitalismo sofrem intensos processos de reestruturação produtiva, em que as grandes cidades se tornam parte fundamental do mosaico geopolítico global, ficando intimamente condicionadas às exigências do capital externo (SASSEN, 2001). Considerando que não é qualquer cidade que é capaz de preencher todos os requisitos necessários para receber as instalações dessas redes (SASSEN, 2001), os países periféricos veem disparar a desigualdade no tamanho populacional em sua rede urbana -, nos tópicos anteriores foi possível identificar que a partir dos anos 1990 há um aumento considerável no número de megacidades no Sul Global.

E nesse contexto, as megacidades não chamam atenção apenas por seu tamanho populacional e importância na estrutura urbana, destacam-se também por seus agudos problemas de ordem social, econômica e ambiental, dos quais a questão mais proeminente são os *slums*/favelas²⁹ (RAO, 2012; ROY, 2009). Davis (2015) propõe que após a década de 1970

²⁹ O agrupamento de domicílios construídos de maneira improvisada ou que se encontram em situação degradada, com pouco ou nenhum acesso a infraestrutura urbana e serviços, que podem ser chamados de *slums* e por outras denominações, são identificadas de forma geral como favelas para facilitar o entendimento -, ainda que exista diferenças entre as características do que se considera como esses assentamentos informais ao redor

o crescimento de favelas nas cidades e, principalmente, no que ele chama de megacidades da Ásia, África e América Latina chegou a superar a intensidade da urbanização (DAVIS, 2015): “Em vez de cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do século 21 instala-se na miséria, cercada por poluição, excrementos e deterioração” (DAVIS, 2015, p. 29).

De fato, Gandy (2005) afirma que vem se formando entre estudiosos e gestores urbanos uma percepção sobre megacidades que repousa na miséria das favelas. E considerando que o termo megacidade é uma categoria que emana principalmente de dentro do Norte Global para denotar as metrópoles de rápido crescimento do Sul Global (ZEIDERMAN, 2008), entende-se que a favela se tornou uma abreviatura teórica e empírica para compreender o crescimento observado nas grandes cidades dos países da periferia do capitalismo.

A megacidade seria, então, uma metonímia para subdesenvolvimento ou para Sul Global, que tem na favela um espaço de pobreza onipresente (ROY, 2011b). Como metonímia, evoca uma condição humana abjeta, constituindo um arquétipo de paisagem dessa condição urbana e humana. Isto é, a favela expressa como o mundo reconhece e compreende as megacidades do Sul global (ROY, 2011b). Para Roy (2011a), a relação direta e inequívoca entre favelas e megacidades do Sul Global é o que a torna o subalterno dos estudos urbanos. A subalternidade é tida como a condição do povo, algo popular, que está relacionado àqueles que não pertencem a elite, quase como um atributo de subordinação. Desse modo, o urbanismo subalterno é uma resposta as imagens construídas sobre o urbano no Sul Global, em que sua proposta é “conferir reconhecimento a espaços de pobreza e formas de agência popular que muitas vezes permanecem invisíveis e negligenciadas nos arquivos e anais da teoria urbana” (ROY, 2011b, p. 7). Até porque reconhecer e analisar a megacidade em seu próprio contexto é torná-la sujeito da história (ROY, 2011b).

A concepção de Roy (2011a) de Urbanismo Subalterno deve ser compreendida sob a insígnia dos urbanismos pós-coloniais, dos quais advêm as propostas teóricas do chamado pós-colonialismo. Como propõe Leda (2015, p. 102), “ao longo das últimas décadas, produções teóricas advindas essencialmente das chamadas zonas periféricas ganharam espaço institucional e visibilidade global sob a insígnia do pós-colonialismo”. O intuito desses trabalhos é “questionar a narrativa ocidental da modernidade e, a partir de suas margens, revelar o subalterno como parte constitutiva dessa experiência histórica” (LEDA, 2015, p.

102). Ou seja, o cerne da teoria pós-colonial é perturbar e, assim, descolonizar ideias de modernidade. E, ao fazer isso, concedem agência política ao subalterno (ROY, 2011a).

Destacaremos dois grupos dentre aqueles³⁰ que colocaram em si a incumbência de desconstruir a fronteira cultural constituída historicamente no seio da colonização: o Grupo de Estudos Subalternos indianos e o grupo latino-americano da Modernidade/Colonialidade. Os Estudos subalternos tem foco nas sociedades pós-coloniais sul-asiáticas dos séculos 19 e 20. Já o Grupo Decolonial se foca na relação entre América Latina e Europa desde as primeiras incursões europeias nas Américas a partir do século 16 (BHAMBRA, 2014).

The Subaltern Studies surgiu por volta de 1982 na Índia, através da organização de estudiosos indianos que tinham como objetivo principal romper com o viés eurocêntrico da história, fazendo ouvir as vozes que foram silenciadas, especialmente as vozes das classes baixas (ROY, 2011b). O principal líder do grupo é Ranajit Guha, que escreveu obras sobre as revoltas camponesas na Índia (ROY, 2011b). O termo subalterno foi emprestado de Antonio Gramsci (1891-1937), que utilizava a nomenclatura para denominar a classe submissa em uma sociedade sobre a qual as elites exercem sua influência de maneira hegemônica (CHAKRABARTY, 2012).

O grupo afirma que o problema de se analisar as questões da Índia a partir de conceitos produzidos e pensados pela Europa e América do Norte é que se tem tradicionalmente definido a Índia como uma sociedade em estado de transição, que nunca alcança o objetivo desejado. Além disso, tal postura “naturaliza a concepção de que apenas a história europeia dispõe de categorias e conceitos capazes de produzir um conhecimento teoricamente cognoscível, relegando às demais sociedades a condição de objetos de investigação empírica” (LEDA, 2015, p. 105). Cabe destacar que os Estudos Subalternos não propõem rejeitar os conceitos e noções caros as Ciências Sociais, ao urbanismo ou ao planejamento urbano da sociedade ocidental, ou especificamente, oriundas da Europa e América do Norte. A ideia é renovar esse corpo de pensamento, de modo a tornar mais fidedigna sua relação com a diversidade contextual que existe no mundo (GUHA, 1997).

Uma postura mais radical caracteriza o Grupo Latino-americano da Modernidade/Colonialidade (BALLESTRIN, 2013). O projeto decolonial surgiu em 1998, após o desmembramento do Grupo de Estudos Subalternos da América Latina, porque os estudiosos não consideravam seu trabalho como continuidade do estudo de autores ocidentais, como Foucault e Derrida, e pediam que o movimento assumisse maior radicalidade na crítica

³⁰ Como os estudos pós-coloniais africanos (GARUBA, 2003).

anti-eurocêntrica e, portanto, que houvesse uma ruptura com as teorias ocidentais (BALLESTRIN, 2013). Aníbal Quijano e Walter Mignolo são importantes autores na construção dessa proposta teórica.

Para Mignolo (2005), a “descolonização do conhecimento” ocorre com o reconhecimento das localizações geopolíticas de quem fala. Inclusive, a ideia é dar voz aos modos e práticas de conhecimento que foram negados pelo domínio dos europeus, como por exemplo as práticas e conhecimentos indígenas. O projeto de desvinculação do ocidente de Mignolo (2005) aponta para a necessidade de mudar conceitos e o conteúdo do que se tem como conhecimento. Todavia, após análise em bases de dados bibliográficas, como *Scielo* e *Redalyc*, nota-se que os estudos decoloniais não têm a envergadura que os estudos pós-coloniais construíram na Ásia como um todo (principalmente na Índia). Sendo raros os textos na América Latina que se intitulam como pertencentes as teorias decoloniais.

Mas por que os termos e seus significados são tão importantes para esses dois grupos? Os conceitos são utilizados como categorias de representação de uma prática social, ou seja, a forma como denominamos os fenômenos também demonstra qual o olhar que temos dele (ROY, 2011a). Torna-se necessário avaliar a quem serve tais representações e quais estruturas e ordens sociais elas legitimam. Afinal, os discursos globais da teoria urbana produzem uma hierarquia epistêmica entre as teorias urbanas do Norte Global e do Sul Global, na qual as primeiras tendem a conceituar as segundas desde sua privilegiada posição epistêmica (ROY, 2011a). Koolhaas (2001) ao analisar Lagos sugere que estudar a megacidade do ponto de vista dos sistemas urbanos tradicionais provavelmente levará apenas à angústia devido aos diferenciais entre as duas localidades. Considerando que muitas das imagens de “desordem” observadas no Sul Global são na verdade sinais de uma geografia desigual de riqueza e poder (HARVEY, 2006), os debates que utilizem a megacidade como um ponto de interconexão entre o Norte Global e o Sul Global (RAO, 2012) devem prezar por uma compreensão mais inclusiva dos sistemas urbanos do Sul.

Nesse sentido, nota-se que a experiência brasileira tem sido pouca discutida pelos Estudos Subalternos indianos, o que pode estar relacionado ao fato de a discussão acontecer, principalmente, em textos em inglês, enquanto as publicações brasileiras são realizadas, de forma geral, em português. Por isso, considera-se importante realizar o esforço de analisar dois casos do Sul Global, inclusive um exemplo brasileiro, sob o guarda-chuva dos Estudos Subalternos indianos.

1.6 Proposta de análise: “Nosso Norte é o Sul³¹”

O urbano e a urbanização são categorias teóricas e não objetos empíricos, não sendo possível definir o urbano como um conceito aplicável independentemente das especificidades contextuais (BRENNER; SCHMID, 2011). O mesmo acontece com a megacidade. É necessário pensar as categorias urbanas a partir de seus contextos, o que significa apontar que as ideias populares e acadêmicas sobre as cidades do Sul Global, e o temor relacionado ao seu crescimento populacional, precisam se descolonizar (ROY, 2011b).

Megacidades não são apenas grandes cidades ou aglomerados urbanos. Como propõe Soja (2010), a megacidade se refere a forma distinta com que o desenvolvimento urbano emerge com a globalização do capital nas últimas década, mas se ela continuar sendo entendida apenas como extensão inequívoca do processo de urbanização, com a atenção fixada unicamente no temor ao seu crescimento populacional, os imensos desafios que envolvem essas aglomerações, assim como as oportunidades que elas tendem a favorecer, podem não ser endereçadas efetivamente. A influência de uma abordagem malthusiana limita a compreensão do fenômeno e, principalmente, limita as formas com que os gestores e planejadores urbanos podem responder ao fenômeno, pois da perspectiva de temer o crescimento demográfico, a única forma de lidar com ele é controlá-lo.

E, de fato, é indiscutível que o volume e as intensidades de crescimento populacional são questões significativas, pois um número maior de pessoas exige maiores investimentos públicos em setores como saúde, educação e infraestrutura. Mas como observa Gilbert (1996), o limiar que caracteriza a megacidade é um tanto arbitrário, pois não há base teórica que confirme que os problemas enfrentados por uma cidade de oito milhões de habitantes sejam qualitativamente diferentes daqueles de uma cidade de dez milhões. É uma tarefa complicada decidir onde traçar a linha que determina quantos habitantes uma localidade deve ter para ser designada uma megacidade, especialmente considerando que a maioria das megacidades são formadas por aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas, de modo que as suas áreas urbanas estão crescendo continuamente, ultrapassando os limites administrativos das municipalidades que a formam. Nesse âmbito, aponta-se, a partir de Sorensen e Okata (2011), que a definição de um limiar populacional específico não é tão importante quanto é o fato de que as cidades de oito ou dez milhões enfrentam desafios significativamente diferentes das cidades de 100 mil ou 500 mil habitantes.

³¹ Em referência ao desenho do artista uruguaio Joaquín Torres-García.

E nesse sentido, como é possível controlar o crescimento populacional quando se entende que a tendência é que as megacidades continuarão alcançando população e expansão urbana sem precedentes? Com essa imponente se cria novas dinâmicas, nova complexidade e nova simultaneidade de processos econômicos, sociais, políticos e ambientais (KRAAS; MERTINS, 2014). Em uma megacidade existe uma infinidade de fatores, forças motrizes e atores que interagem e aprimoram mecanismos econômicos, contribuindo para o desenvolvimento local (KRAAS; MERTINS, 2014). E segundo Castells (1998), esse contexto funciona como ímã para o resto do país (e muitas vezes para regiões de outros países do mundo), de modo que um grupo de cidades se estruturam ao redor de suas dinâmicas socioeconômicas.

Propõem-se, então, que as megacidades são aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas que continuam crescendo em termos de volume populacional e extensão territorial porque são instrumentos cada vez mais poderosos de desenvolvimento econômico e social para o país em que estão inseridas. É uma vez que o fenômeno se mostra como um processo que está ocorrendo principalmente no Sul Global, o surgimento e crescimento contínuo das megacidades no Sul podem ser entendidos como uma expressão das formas de urbanização observadas em países que estão fora do centro do sistema capitalista, mas que formam as condições de suporte para o desenvolvimento do mesmo (RAO, 2012). Portanto, elas devem ser entendidas em termos relacionais, como nós ou articulações dentro desse sistema.

É importante destacar que nesta tese de doutorado não se propõe a identificar um modelo unificado de “Urbanismo do Sul” (CALDEIRA, 2017). Na verdade, entende-se que há ao mesmo tempo especificidades locais e padrões globalizantes. Como discutido nas seções anteriores, as áreas ocupadas pelas classes mais altas conseguem ser explicadas e analisadas pelas teorias urbanas do Norte, mas a urbanização das áreas mais pobres, da expansão da periferia, do status de ilegalidade e irregularidade, não é alcançada por tais teorias (CALDEIRA, 2017). Sendo que esse tipo de urbanização não só está difundido em muitas cidades do Sul, como é a maneira como o Norte entende o urbano do Sul. As áreas ilegais/irregulares são formadas, principalmente, por *slums* e/ou favelas, as quais, de uma forma geral, carecem de investimento público em serviços e infraestruturas. Essas áreas adquirem características específicas a partir do contexto sociocultural em que estão inseridas.

Assim, como normalmente os estudos sobre urbanização e planejamento urbano do Sul Global circulam no contexto nacional em que são produzidos, mas não são incorporados por acadêmicos do Norte ou pesquisadores que trabalham em outras partes do

Sul Global, engajar esses estudos, nem que seja com a análise de dois estudos de caso pode ser um caminho para romper de tal isolamento (ROBINSON, 2002). Como Caldeira (2017) afirma, este é um passo necessário para contribuir com o conhecimento adquirido sobre modos de urbanização cuja lógica é diferente daquela das cidades do Norte.

Nesse sentido, os critérios para essa escolha do estudo de caso consideraram que a manutenção de uma intensa concentração urbana, muito associada à América Latina durante a segunda metade do século 20, no século 21 apresenta um forte deslocamento para os continentes asiático e africano. Ademais, segundo Saglio-Yatzimirsky e Landy (2014) que realizaram um estudo comparativo entre São Paulo e Rio de Janeiro no Brasil com Mumbai e Délhi na Índia, estes países com considerável peso político e econômico em seus continentes, estavam em décadas recentes associados em nível internacional como potências emergentes do Sul Global.

No Brasil, selecionou-se a megacidade de São Paulo, que com a expansão industrial teve um intenso crescimento populacional a partir dos anos 1950, mas que com a desconcentração relativa da indústria diminuiu seu dinamismo populacional a partir dos anos 1980, sem perder importância econômica, pois se torna o centro financeiro do país. Atualmente São Paulo apresenta intensidades moderadas de crescimento populacional e de expansão urbana (SANTORO, 2012). Na Índia, selecionou-se Mumbai, pois com a Independência Indiana, em 1947, Mumbai recebeu um intenso fluxo migratório de refugiados do Paquistão, além de mão-de-obra oriunda de todos os cantos do país, atraídas pelo seu dinamismo industrial (RISBUD, 2003). Nas décadas recentes também apresentou descentralização industrial e se tornou centro financeiro da Índia.

A análise desses dois estudos de caso - uma megacidade brasileira e uma megacidade Indiana -, tão diferentes como essas duas sociedades são, é uma ferramenta necessária para ir além de uma simples descrição empírica que tende a acontecer em situações em que os objetos a serem comparados são parecidos. Suas diferenças suscitam a busca por um panorama mais abrangente que possibilite pensar em novas perspectivas para desafios comuns (SAGLIO-YATZIMIRSKY; LANDY, 2014).

Considerações sobre o Capítulo 1

Todas as megacidades do Norte Global se enquadram nas categorias “diminuição da população” ou “crescimento lento”, e a maioria das megacidades do Sul Global (todas da América Latina) apresentam “crescimento lento” ou “crescimento moderado”. Mesmo nas megacidades do Sul Global com “crescimento intenso” esse aumento populacional não está

relacionado a um crescimento vegetativo desenfreado, uma vez que todos os países com megacidades já iniciaram o processo de Transição Demográfica.

Desse modo, destaca-se a importância da variável migração. Apesar da migração interna, especialmente à migração rural-urbana, ter bastante influência nesse contexto, não se pode desconsiderar a migração internacional. Afinal, as megacidades são poderosos pontos de conexão econômica em sua região, exercendo atração de fluxo de atividades econômicas e pessoas. Assim, a tendência é que determinadas localidades continuem crescendo em número de pessoas e em termos de concentração de atividades, mesmo que seus países e regiões já não denotem mais altas taxas de fecundidade.

Portanto, o que se verifica é que a valoração negativa concedida ao termo megacidade, influenciada por abordagens neomalthusianas, relaciona-se menos ao volume populacional per se, e mais às características do urbano observadas nas grandes aglomerações urbanas no Sul. Afinal, se a questão fosse estritamente o volume populacional, os problemas urbanos deveriam ser os mesmos em Bangalore e Los Angeles, uma vez que ambas acomodam 12 milhões de habitantes. O diferencial entre o urbano do Norte e do Sul explica porque geralmente a literatura se refere a uma aglomeração urbana do Norte Global como Cidade Global e a uma aglomeração urbana do Sul como Megacidade.

Sobre a forma urbana, entende-se que é possível encontrar padrões de expansão urbana teorizadas para as experiências do Norte Global que ajudam a explicar o fenômeno nas megacidades do Sul. Esses padrões são reproduzidos pelas classes médias e altas, que escolhem residir em áreas mais afastadas do núcleo urbano, e em proximidade à natureza. Todavia, esses conceitos não conseguem explicar a expansão urbana realizada pelos pobres. Entende-se que os padrões de informalidade/ilegalidade também podem ser reproduzidos pelas megacidades do Norte Global, mas a questão é que no Sul eles são mais intensos e/ou afetam um grupo maior de pessoas.

Portanto, o Capítulo 1, a luz do Urbanismo Subalterno indiano, apresentou a necessidade de ressignificar o termo megacidade, propondo uma análise de dois casos do Sul Global: São Paulo e Mumbai. A seguir, no Capítulo 2, serão investigados como se estabeleceram o sistema de planejamento urbano e a dualidade entre legal e ilegal com foco nos exemplos da cidade brasileira e indiana.

CAPÍTULO 2 – PLANEJAMENTO URBANO NO SUL GLOBAL: MEGACIDADES EM FOCO

Introdução ao Capítulo 2

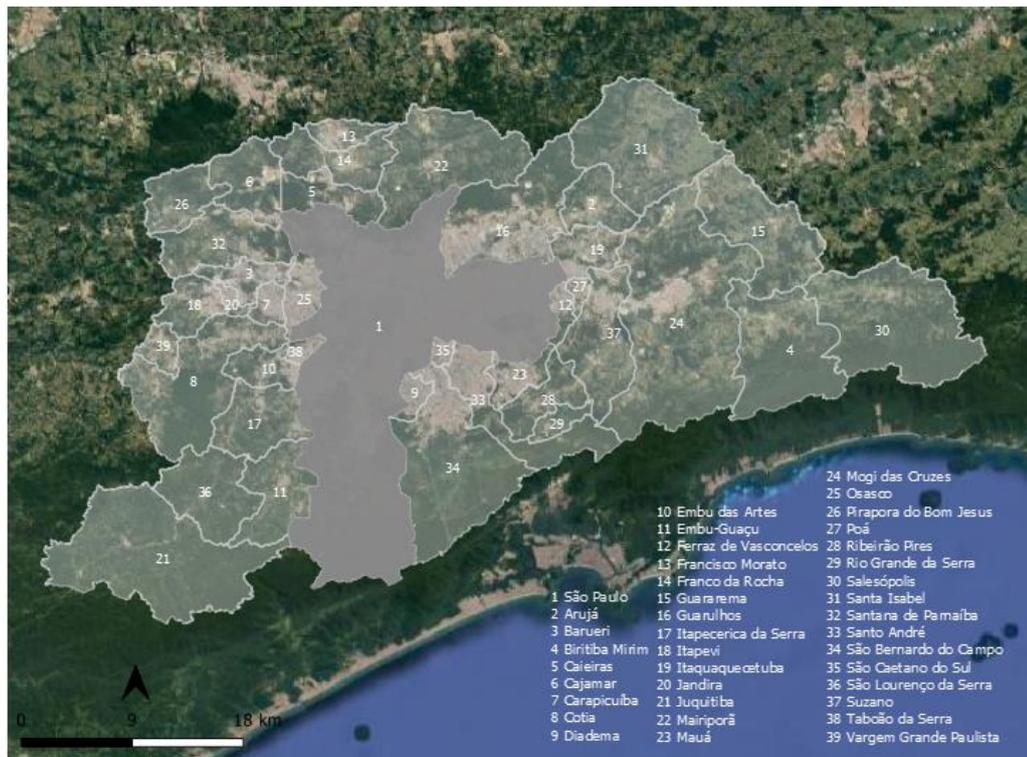
Em países do Sul Global há uma longa história de importação de modelos, processos, políticas e medidas regulatórias da Europa e Estados Unidos (WATSON, 2009). Mas se indaga se as estruturas teóricas e as ferramentas analíticas conhecidas em âmbito internacional são efetivas para analisar os problemas de planejamento urbano em contextos distintos daqueles observados nos países do Norte Global. De fato, nota-se que as primeiras propostas abrangentes de planejamento urbano surgiram em países no Norte Global, que estavam caracterizados por taxas de crescimento populacional relativamente moderadas, experienciando governos democráticos liberais, muitas vezes dentro do contexto do Estado de Bem-Estar Social (WATSON, 2009). Todavia, a história do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento urbano é muito diferente no Sul Global, principalmente considerando que no Sul a industrialização ocorreu em consonância com a expansão da periferia, com a população de menor poder aquisitivo tendo muitas vezes como única opção as áreas consideradas como ilegais e informais, sobretudo a favela/*slum* (MARICATO, 2017; ROY, 2011b).

Por isso, os teóricos do Sul têm defendido como metodologia de pesquisa o estudo de caso, por oferecer as oportunidades para uma análise contextual do planejamento no Sul Global com maior profundidade (SATGÉ; WATSON, 2018). Mas é importante destacar que esse método tem algumas limitações. É um desafio compatibilizar informações oriundas de diferentes contextos sociais, e nem sempre é possível encontrar dados referentes ao mesmo fenômeno, que tenham sido coletados em datas próximas. Por isso, é necessário fazer adaptações, sendo esse um fator importante para utilizar o termo “estudo de caso” ao invés de “estudo comparativo”. Também é de extrema importância ter em consideração questões culturais que impactam a forma que uma sociedade reage a uma experiência, além das diferentes significações concedidas aos fenômenos sociais.

Mas mesmo com essas dificuldades, para Robinson (2002), a análise de estudos de caso pode trazer à luz processos distintos que moldam um resultado urbano semelhante, ou ao contrário, pode mostrar que processos semelhantes repercutem em resultados completamente diferentes. Além disso, segundo a autora, o método pode sugerir novos objetos de análise, ao deslocar pressupostos etnocêntricos que surgem da inevitável localização das teorias.

Assim, realiza-se a análise de dois estudos de caso, sendo eles as megacidades de São Paulo e de Mumbai; para os dois casos analisaremos apenas a cidade sede ou o *core* da megacidade, ou seja, o município de São Paulo e a Grande Mumbai (Figuras 2 e 3). Aponta-se que a área total do município de São Paulo é de 1.521 km² (IBGE, 2010a), e a população do município em 2019 foi estimada em 11.811.516 habitantes, o grau de urbanização em 99,10%, e a densidade urbana em 7.765 hab/km² (FUNDAÇÃO SEADE, 2019).

FIGURA 2 – Localização da megacidade de São Paulo

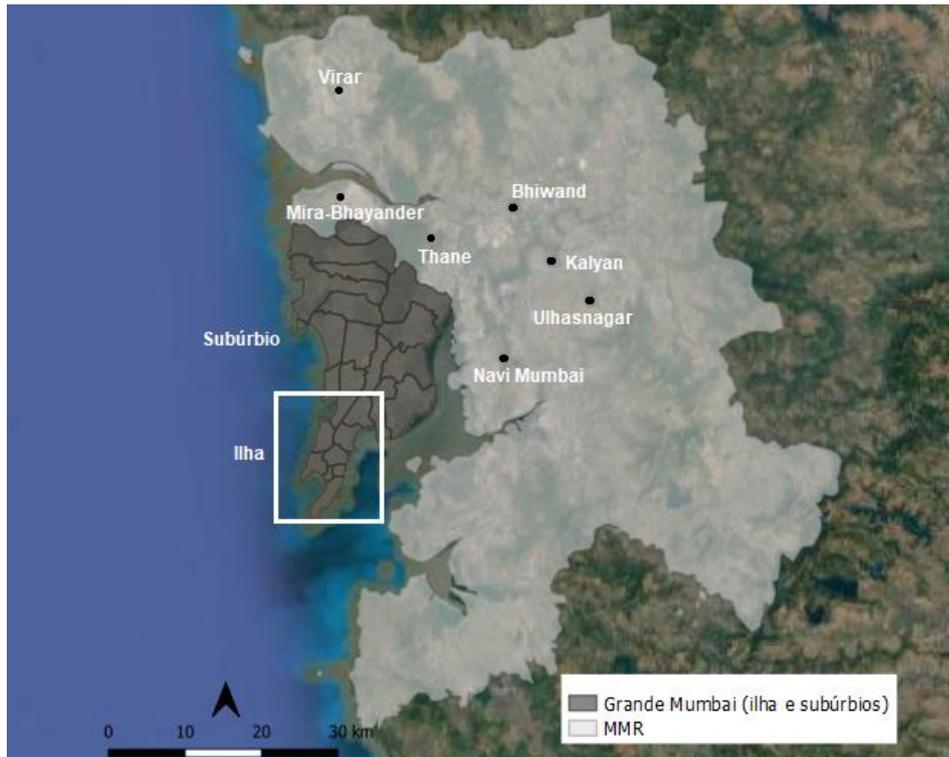


Fonte: Google Earth; IBGE (Malhas municipais, 2015).

A área total da Grande Mumbai é de 603 km², e trata-se da união de sete ilhas, divididas em cidade-ilha e subúrbios, que formam 24 *wards*³². Sua população em 2019 foi estimada em 12.736.036 habitantes, a densidade populacional é de 26.356 hab/km², e seu grau de urbanização é de 100% (MAHARASHTRA, 2018).

³² Anexo 2.

FIGURA 3 – Localização da megacidade de Mumbai



Fonte: Google Earth; MMR (2018).

Destaca-se que no Capítulo 2 discute-se os desafios do planejamento urbano integrado em megacidades, pois por serem aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas, possuem mais de uma entidade administrativa. A seguir, analisa-se as influências do Norte Global no planejamento urbano do Sul. Depois, apresenta-se a estrutura de planejamento urbano no Brasil e na Índia. E, por fim, traz-se a experiência dos núcleos das megacidades de São Paulo e Mumbai.

2.1 Desafios do planejamento urbano integrado

A partir dos anos 1980, na América Latina houve um disseminado processo de descentralização de funções do governo central nas políticas de planejamento e gestão do espaço urbano regional, sobretudo o metropolitano, tendo como discurso o incentivo à competitividade local e regional (DAUGHTERS; HARPER, 2007). Esse movimento pode ser observado em outros países do Sul Global, pois como afirmam Chatterjee e Chattopadhyay (2020) sobre o caso indiano, a liberalização industrial, a privatização de agências estatais e a desregulamentação financeira também conduziram a Índia a um processo amplo de reestruturação da gestão urbana, que inclusive repercutiu na transferência de parte das tomadas de decisão do governo central para autoridades públicas estaduais.

Esta estrutura de gestão urbana impõe as responsabilidades sobre o planejamento e a governabilidade das megacidades para níveis estaduais, os quais, segundo o princípio de subsidiariedade, seriam mais capazes de atender às necessidades das economias locais e de trabalhar com empresários e organizações da sociedade civil (COY, 2006). Desse modo, a competição entre constituintes locais autônomos levaria a uma correspondência eficaz das demandas de serviço, promovendo a eficiência na alocação de serviços públicos. Uma vez que, em prol do desenvolvimento urbano, as localidades atrairiam empresas, manteriam os impostos baixos e atenderiam as demandas dos cidadãos, como também se engajariam em esquemas de cooperação voluntária para realizar o planejamento urbano e regional (COY, 2006).

Nesse contexto, uma das principais formas de planejamento está relacionado com o desenvolvimento metropolitano integrado, o qual se refere ao desenvolvimento de áreas urbanas e rurais de um grupo de municipalidades. Nesse âmbito, por exemplo, pode se tornar de incumbência do planejamento regional o transporte e articulação de pessoas e mercadorias entre as áreas administrativas, as redes de energia elétrica e a gestão do abastecimento de água (FRIEDMANN, 1963). Sendo um reflexo tanto das funções dos governos estaduais, quanto de autoridades públicas constituídas com objetivos específicos, como para a reurbanização de favelas.

Assim, planejar a megacidade é trabalhar com sistemas complexos (ABBOTT, 2008), em que dentre as questões mais críticas inclui a necessidade de coordenação de várias áreas administrativas e, portanto, distintas competências dentro das megacidades. Afinal, 32 das 34 megacidades em 2020 são constituídas por mais de uma municipalidade, sendo classificadas como aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas. E para Kübler (2012, p. 9, tradução nossa): “quanto maior o número de atores governamentais, maiores os custos de coordenação”. Como parâmetro tem-se que enquanto a Região Metropolitana de São Paulo é formada por 39 municípios, a Região Metropolitana de Mumbai comporta 20 municipalidades e mais de 1.000 vilas³³. Sendo que esses entes urbanos podem possuir diferenças importantes em termos de características econômicas, políticas e até mesmo socioculturais.

O vácuo institucional e político que envolve as regiões metropolitanas afetou até cidades consideradas exemplos de boa governança e planejamento urbano no contexto sul-americano. Por exemplo, a cidade de Curitiba tem sido amplamente referenciada como uma cidade sustentável e bem planejada, especificamente por sua capacidade de guiar a expansão

³³ Ver Anexo 1.

da cidade por meio de transporte público financeiramente acessível e de boa qualidade vinculado ao planejamento do uso do solo. Mas estudos têm mostrado que esse quadro não condiz com a realidade da Grande Curitiba (BURDETT, 2008). Na mesma linha de outras experiências sul-americanas, o processo de metropolização, que se reflete em um padrão cada vez mais denso de interdependências funcionais entre a cidade central e suas periferias, revelou as deficiências do modelo curitibano (BURDETT, 2008).

Então, ainda que as designações de região metropolitana e aglomeração urbana ao redor do mundo geralmente pressuponham que as áreas devam contar com um planejamento urbano integrado, o que se nota é que as localidades do Sul Global têm encontrado capacidade limitada de colocar isso em prática: “A capacidade institucional de governos locais e as diferentes estruturas empregadas para lidar com suas inter-relações frequentemente são insuficientes para gerir a complexa gama de serviços e infraestruturas” (ROJAS, 2010, p. 4). Por exemplo, as regiões metropolitanas no Brasil e na Índia são instituídas por lei complementar estadual, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (ÍNDIA, 2011b; IBGE, 2020). Em 2015, foi formulado no Brasil o Estatuto da MetrÓpole, Lei Federal nº 13.089, determinando o desenvolvimento dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) e a compatibilização de Planos Diretores Municipais (MARTINS, 2018). Na Índia o governador do Estado deve constituir o *Metropolitan Planning Committee* (Comitê Metropolitano de Planejamento) para a produção de planos regionais de desenvolvimento, com o objetivo também de gerenciar a destinação e uso dos investimentos públicos nas organizações paraestatais específicas, como nos projetos de desenvolvimento urbano (tal qual os planos de reurbanização de favelas). No entanto, entende-se que muitos desses planos metropolitanos no Brasil³⁴ e na Índia ainda não estão prontos, e quando estão finalizados, evidenciam que as articulações para governança metropolitana permanecem insuficientes e fragmentadas, impossibilitando a efetiva implementação dos mesmos (MARTINS, 2018; PETHE; GANDHI, 2017).

De fato, as abordagens de planejamento municipal e regional deveriam se encontrar na megacidade (SILVER; DAN ZHU, 2014), pois o planejamento regional concentra sua atenção no espaço supraurbano, com ênfase problema econômico de alocação de recursos e desenvolvimento, enquanto o espaço intraurbano está sob responsabilidade do planejamento da cidade, especialmente em termos de uso físico do espaço (VILLAÇA, 1998). Mas o que se vê é que as megacidades são uma colcha de retalhos de planos municipais, sem

³⁴ Informações sobre o PDUI da RMSP estão disponíveis em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/pdui/>. Acesso em: 12 jan. 2022.

incorporar uma visão mais estratégica sobre o desenvolvimento sustentável das áreas conurbadas (BURDETT, 2008).

De acordo com Watson (2009), o *Master Plan* é o instrumento principal de planejamento urbano nos países do Sul Global, e geralmente ele se refere a uma proposta de “cidade ideal” para os próximos 20 anos. No Brasil, o referente ao *Master Plan* é o Plano Diretor³⁵, que se tornou obrigatório para cidades de mais de 20 mil habitantes e para cidades com menos de 20 mil que sejam áreas de interesse turístico, segundo o Estatuto da Cidade de 2001³⁶ (BRASIL, 2008). Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas apontam que, em 2005, 14,5% dos municípios brasileiros possuíam Plano Diretor, e essa proporção subiu para 51,5% em 2019, representando um total de 2.866 municípios. Na Índia, de acordo com a *4th Constitutional Amendment Act*, de 1992, os planos para áreas urbanas também devem ser preparados nos níveis de cidade e de distrito/*ward*. Em 2012, 24% das vilas indianas possuíam *Master Plan*, que são chamados de *Development Plans* no caso de Mumbai. Em 2015, esse número cresceu para 35% (em termos absolutos, tratam-se de 2.547 cidades e vilas) (NALLATHIGA, 2015).

2.2 Formatos do Norte Global e o encaixe com a Cidade Real

As primeiras influências urbanísticas vindas do Norte Global podem ser evidenciadas pelo projeto de extensão da cidade de Barcelona para além das muralhas demolidas em 1854, o qual foi desenvolvido pelo engenheiro urbanista Ildefons Cerdà (MONTE-MÓR, 2006). Outra famosa experiência é a do Barão Georges-Eugène Haussmann, em Paris, que projetou e implantou o que é considerado o primeiro plano regulador para uma metrópole moderna, entre 1853 e 1869 (MONTE-MÓR, 2006). Especialmente o projeto francês inspirou muitos processos de remodelação urbana em cidades brasileiras durante as primeiras décadas do século 20, como o Plano Agache no Rio de Janeiro e o Plano de Avenidas de São Paulo (VILLAÇA, 1998).

Em termos de legislações, de acordo com Carranza (2015), a adoção de uma legislação urbanística abrangente iniciou-se no Norte Global ainda no começo do século passado com a edição do *Town and Country Planning Act* (1909), na Inglaterra, e da Lei

³⁵ Ainda que, por exemplo, no Brasil se pressuponha que o plano metropolitano pode traçar diretrizes e recomendações que incidam sobre as regulamentações dos municípios, a fim de incentivar nas revisões dos planos diretores –, nota-se que a influência do Plano Metropolitano sobre os Planos Diretores é limitada (D’ALMEIDA; FRANCO, 2018).

³⁶ Também é obrigatório produzir Planos Diretores para as cidades que sejam áreas influenciadas por empreendimentos com significativo impacto ambiental ou que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2008).

Cornudet, na França (1918). Mas o aprofundamento teórico nessa abordagem se deu com o final a Segunda Guerra Mundial, quando muitos países da Europa aprovaram leis detalhadas de planejamento. Dentre as principais delas, e que serviram de inspiração para países do Sul Global, destaca-se: a reformulação do *Town and Country Planning Act* inglês em 1947, e depois em 1990; a *Lei de Regimen del Suelo y Ordenación Urbana* desenvolvida pela Espanha em 1956, e reformulada em 1975 e 1992; o *Legge Urbanistica*, criado pela Itália em 1942, e reformulado em 1967 e 1977; ainda se tem o *Code de l'Urbanisme et de l'Habitation*, uma legislação francesa de 1954, reformulada em 1973; e, por último, o *Bundesbaugesetz*, implementado pela Alemanha em 1960 (CARRANZA, 2015).

Monte-Mór (2006) confirma que tanto as intervenções urbanas com pretensões científicas, quanto as propostas de planejamento que se iniciaram no século 19 e tomaram corpo durante o século 20 nas grandes metrópoles europeias, tiveram seus desdobramentos nas colônias e ex-colônias no resto do mundo. Assim, na maioria dos países do Sul Global o planejamento urbano atual ainda se baseia nesses exemplos europeus e estadunidense³⁷, o que tende a ser um ponto de atenção, pois ainda que o conteúdo dos planos seja adaptado às formas de governo e às condições urbanas de cada país em específico, o contexto em que se desenvolveu a urbanização e industrialização, e que direcionou as características urbanas nos países do Sul Global, são marcadamente diferentes do Norte Global (WATSON, 2009). Mas o fato é que, como discutido no Capítulo 1, a distribuição geográfica da formação e disseminação do conhecimento sobre urbano e cidades é desequilibrada, pendendo em favor dos países do Norte Global. Desse modo, tal desequilíbrio também é observado em termos de teorias do planejamento urbano (SATGÉ; WATSON, 2018).

No Brasil, de 1930 a 1990, o zoneamento e a regulação do uso do solo urbano começaram a ser institucionalizados e, apesar de não serem mais diretamente um instrumento das classes altas, continuavam a ser empregados para resolver uma contradição central da cidade capitalista: o conflito entre a propriedade privada do solo e as demandas coletivas de grupos mais vulneráveis, que buscavam integração ao espaço urbano (VILLAÇA, 1998; MONTE-MÓR, 2006). A criação de comissões formadas por técnicos do planejamento urbano tentava dar um caráter isento de ideologia aos planos, supostamente distanciando-os dos interesses específicos das camadas altas (VILLAÇA, 1998).

Esse discurso que nega a ideologia contida no planejamento urbano é uma questão presente ainda no Sul Global, pois em vários países o discurso oficial propõe que os projetos

³⁷ No Brasil, especialmente em São Paulo, a influência estadunidense é muito presente no que se refere ao zoneamento, como mostra Silver e Dan Zhu (2014).

são baseados na técnica, sendo totalmente despolitizados (WATSON, 2009). Todavia, o planejamento nunca deixou realmente de lado as necessidades das várias frações do capital e das classes dominantes. Por exemplo, não é raro que a pobreza urbana seja abordada pela gestão urbana por meio da remoção de sua evidência visual, como a realocação dos pobres para projetos habitacionais localizados nas áreas mais periféricas das cidades (SATGÉ; WATSON, 2018). Destaca-se também que as colônias (particularmente aquelas sob o controle francês) foram usadas como laboratórios para testar ideias sobre planejamento e administração urbana, para que o que fosse positivo no “teste piloto” na colônia, posteriormente fosse implementado na “metrópole” (WATSON, 2009). Com isso, ainda hoje muitos países africanos têm projetos de planejamento baseados nas leis desenvolvidas pelos países europeus durante as décadas de 1930 ou 1940 –, as quais foram apenas revisadas (WATSON, 2009). O mesmo acontece com a Índia, pois a estrutura do *Development Plan*, e das leis de zoneamento (*Development Control Regulations*), que foram introduzidas quando o país era uma colônia britânica, ainda persistem. No *Development Plan* se utiliza de regulações urbanas que fizeram com que países como o Reino Unido se afastassem dessa abordagem. Inclusive, regulações que foram implementadas com o intuito de diminuir o número de pessoas residentes nas áreas centrais (WATSON, 2009).

Essas regulações, da forma como são implementadas, acabam afastando as classes baixas das áreas centrais das cidades, tanto porque os preços de aluguéis e compra de terrenos são mais altos nessas áreas reguladas (HARVEY, 2015), quando porque geralmente as famílias não conseguem seguir regulações que tendem a estar baseadas nas necessidades (e modo de vida) das classes médias e altas (GIAQUINTO, 2010). Por isso, a urbanização periférica é a que tem oferecido maior possibilidade para os residentes pobres das áreas urbanas no Sul Global. É principalmente na periferia, menos controlada, que se mantém mercados e espaços alternativos nos quais a habitação e a vida urbana são precárias, mas acessíveis. Todavia, esses espaços geralmente recebem os status de irregularidade e ilegalidade em relação ao planejamento urbano, mesmo sendo os meios mais comuns pelos quais os pobres se estabelecem nas cidades (CALDEIRA, 2017), visto que a moradia formal e legal não é acessível e a moradia pública não é suficiente (MARICATO, 2001; CALDEIRA, 2017). Esse processo está levando a formas urbanas inteiramente novas em países como Bangladesh, Paquistão, China, Indonésia, Egito e Ruanda (WATSON, 2009). Nessas periferias urbanas extensas, quase inteiramente sem serviços e não regulamentadas, é onde está concentrado grande parte do crescimento populacional das megacidades (SATGÉ; WATSON, 2009).

Assim, essa situação somada a importação dos padrões do Norte Global, aplicados a uma parte da cidade, contribuiu para o que Maricato (2011, p. 123) chama de “modernização incompleta ou excludente” ao analisar o caso brasileiro. Essa característica também consegue exemplificar a urbanização Indiana, na medida em que se tem uma cidade real para alguns, mas para a grande maioria é negado o direito ao planejamento e à modernidade. Portanto, o planejamento urbano fica ancorado numa tensão fundamental que se estabelece entre a lógica da governabilidade e a lógica da sobrevivência, em que governar tem a ver com desenvolvimento econômico e urbano, geralmente impulsionado por noções de modernização e pelas vontades do mercado imobiliário e demais camadas do capital. Isso acontece através de modelos que normalmente são segregadores dos mais pobres, a estes resta como opção apenas partes da cidade em que não há legislação urbana e em que sua presença é tolerada (WATSON, 2003).

2.3 A dualidade do formal e informal no Sul Global

Assentamentos que emergem fora da estrutura regulatória e do planejamento urbano são normalmente chamados de não planejados e informais, às vezes até mesmo de ilegais. Enquanto a ilegalidade é uma noção bastante direta que evoca o desrespeito ao Estado de direito (por exemplo, a construção ilegal em terrenos governamentais), a informalidade é muito mais ambígua, pois está ligada a noções normativas de como a cidade deve se parecer. O que é informal está relacionado a noções subjetivas do que é formal. Assim, o informal é percebido como uma versão negativa de uma “cidade formal”, que foi idealizada e construída dentro desses supostos padrões corretos de urbanidade (ECHANOVE, 2013).

Então, o termo assentamento informal é usado para descrever partes da cidade que escaparam completamente do controle do planejamento municipal, ou onde as regras se aplicam em partes (MARICATO, 2001). Também é usado para descrever um assentamento que se desenvolve sob pressões específicas, como a miséria e alta densidade populacional (ECHANOVE, 2013). Quando a falta do controle pelo planejamento e a pobreza se encontram, a narrativa costuma se enquadrar na ideia de que há uma bomba-relógio urbana prestes a explodir ou que já explodiu, deixando para trás uma paisagem devastada. E os mitos em torno da noção do informal e da justificativa moral para a intervenção nessas localidades são também reminiscências daquela mesma ideia colonialista e imperialista, em que se justificou a conquista das colônias como missão civilizacional (ECHANOVE, 2013).

Nesse sentido, atribuir ao conceito de megacidade essa conotação negativa por conta de seu volume populacional, e classificar parte de seu espaço, aquele relegado às classes

baixas como pertencentes à informalidade e ilegalidade, faz parte de uma ideologia que culpa o pobre pelos problemas urbanos, sociais e ambientais de uma grande cidade. E como propõe Chauí (2004), ideologia é um mascaramento da realidade social que permite a legitimação da exploração e da dominação.

Assim, aponta-se que, de forma geral, os assentamentos informais são concebidos como o oposto dos assentamentos formais. O que exatamente constitui o formal, no entanto, nunca é questionado (ECHANOVE, 2013). O termo formal incorpora uma certa visão da cidade: moderna, justa, eficiente e segura. O que vem à mente são avenidas bem cuidadas, parques públicos, uma estética arquitetônica coerente, zonas de atividades claramente definidas (residenciais, comerciais e industriais). Essa ideia que nos evoca a Champs-Élysées numa tarde de primavera parece ser resultado de bons regulamentos de planejamento, espaços públicos bem ajardinados e práticas de construção modernas. E claro, para que isso aconteça, os planejadores urbanos precisam estar equipados com ferramentas científicas, muito estudo, ética no trabalho e dados precisos e atualizados. Pensando-se nesse formato, com boa vontade, seria possível reproduzir o modelo em qualquer lugar do mundo.

Mas não é bem assim. Como propõe Villaça (2005), a sociedade acaba tendo a percepção generalizada e idealizada de que o planejamento local - que no caso brasileiro tem como seu principal instrumento o Plano Diretor - é a única solução para os problemas urbanos, de modo que “se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor” (VILLAÇA, 2005, p. 10). Maricato (2011) entende que não nos faltam planos e nem qualidade aos existentes para o desenvolvimento urbano, mas a questão é que o planejamento brasileiro não tem compromisso com a realidade concreta da cidade, e muitas vezes segue interesses da política local e grupos específicos.

A prática do planejamento urbano é complexa. Ela envolve uma negociação constante entre várias partes interessadas (como frações do capital, em especial o mercado imobiliário, as classes sociais e etc.), e precisa ser adaptada às características físicas e culturais do território. Isto é, a prática de planejamento está profundamente imersa nas lutas pelo poder em todos os níveis – desde o local até o *lobby* de empresas globais no nível internacional (FERREIRA, 2000). E, de fato, há uma lacuna substancial entre o local e o global.

Desse modo, entende-se que apenas transformar assentamentos informais em prédios residenciais não transformará magicamente o informal em formal, nem trará justiça social e igualdade para as classes baixas. Certamente não transformará os marginalizados

socialmente e economicamente em cidadãos de classe média. Um dos grandes problemas do rótulo informal é que ele invisibiliza e estigmatiza. E não necessariamente é um rótulo necessário. Em Tóquio no Japão, por exemplo, que foi uma das primeiras megacidades do mundo, e uma das primeiras a ter mais de 10 milhões de habitantes, nunca se caracterizou assentamentos como informais, mesmo que os bairros fugissem do determinado pelos projetos e regulamentações urbanas (ECHANOVE, 2013).

Para Pethe e colaboradores (2014), na Índia a divergência entre o uso real e o planejamento do solo urbano também é atribuída à incapacidade dos *Development Plans* de se adaptarem às mudanças nas condições urbanas, uma vez que eles são bastante estáticos. Roy (2009) argumenta que o planejamento nas cidades indianas não envolve necessariamente a informalidade, mas que, como consequência, as políticas de desenvolvimento e os planos urbanos (como o Projeto de Redesenvolvimento do *slum* Dharavi) tornam-se muito difíceis de implementar. Isso ocorre porque, ao contrário do planejamento praticado diariamente e localmente por funcionários municipais e atores comunitários, projetos urbanos de grande escala repousam em um “idioma de urbanização” global que colide com as realidades e processos do local. A autora argumenta que quanto mais o planejamento não reconhece os processos informais, mais contribui para a sensação de crise urbana. Para Bhide (2011) a questão é ainda mais séria, pois o primeiro e o segundo Plano de Desenvolvimento de Mumbai negam a existência dos *slums*. As favelas são totalmente invisíveis quando se analisa o mapa do zoneamento. Bhide (2011) ainda argumenta que a incapacidade do plano de reconhecer e incluir formas e processos urbanos existentes é um reflexo do paradigma científico tecnocrático em que está historicamente enraizado, que entende que reconhecer o fenômeno é incentivá-lo.

Ademais, cabe destacar que a ilegalidade/irregularidade não é exclusividade dos pobres, e nem é sinônimo de *slum* e favela. Afinal, também pode ser uma forma da classe média e alta burlar a legislação em áreas de grande valorização imobiliária, ou restritas pela legislação ambiental (CAMARGO; CARMO; ANAZAWA, 2021), como forma de atendimento a interesses especulativos de segmentos organizados da produção imobiliária (CAIADO, 1998). Yiftachel e Yakobi (2003) sugerem que a informalidade urbana pode ser tolerada ou facilitada pelos governos, pois permite que eles se apresentem como abertos e democráticos, ao mesmo tempo que usam isso como uma estratégia de planejamento para negar a grupos específicos o acesso a direitos e serviços. Por isso, o planejamento urbano inflexível se mantém, uma vez que ele muitas vezes é usado de forma oportunista pelo mercado imobiliário, grupos de empresários e industriais e as classes altas.

No Brasil, por exemplo, até a metade do século 20 era, de certa maneira, simples reconhecer a legalidade nas periferias, porque até então as cidades não tinham um plano de uso do solo amplo marcando e classificando as áreas, além de classificá-las como formal e informal. No entanto, o reconhecimento só acontecia dependendo da vontade política do governante da vez. É o que Rolnik (2022) chamou de cidadania assistida, em sua análise do caso de São Paulo, mostrando que a ilegalidade era extralegalidade, e dependia da intermediação do Estado. Mas com isso se manteve uma ideologia clientelística de que o vereador e/ou o prefeito que fizesse o “favor” de retirar o *status* de ilegalidade desses loteamentos deveria ser retribuído com o voto³⁸. Assim, em algumas situações a análise do loteamento era aceita e ali chegava infraestrutura e seu status era legalizado; em outros casos nada acontecia para aquele grupo populacional (ROLNIK, 2022). Na próxima seção se analisará com mais detalhe o contexto brasileiro, com foco em São Paulo.

2.4 Caminhos do planejamento urbano no Brasil

Uma questão central na análise do urbano atual no Brasil é a formação ao longo do tempo de “uma hierarquia social baseada na cor, religião e referência cultural” (ROLNIK, 2022, p. 30). Até meados do século 19, a posse da terra no Brasil era concedida pela Coroa – como as sesmarias – ou simplesmente ocupada. Isso porque a terra ainda não tinha valor comercial. A Lei das Terras, de setembro de 1850, transformou-a em mercadoria. E a partir de então, para se ter um pedaço de terra era necessário pagar por ela (FERREIRA, 2005). Como mostra Maricato (1997), não foi por acaso que a Lei das Terras foi promulgada no mesmo ano que a proibição definitiva do tráfico de escravos. Isso aconteceu porque quando a riqueza parou de ser medida pelo número de escravizados, começou a ser medida por hectares de terra (FERREIRA, 2005).

Ademais, considerando que os grandes produtores cafeeiros recorreram à mão-de-obra assalariada dos imigrantes, a Lei das Terras veio para dificultar o acesso à terra não só dos escravos. Quase metade da população da época era de ex-escravizados, que foram libertos sem qualquer indenização e, portanto, não tinham condições de comprar terras (FERREIRA, 2005). O acesso à terra pelos imigrantes estrangeiros também era dificultado, porque eles estavam chegando para substituir os escravizados nas lavouras, de forma assalariada nas grandes plantações, mas sendo mal pagos. O pouco que ganhavam eram obrigados a utilizar nas vendas existentes nas fazendas, por isso, acabavam endividados e sem qualquer

³⁸ Destaca-se que o Brasil passou por momentos de não democracia nas décadas seguintes – seja com a Ditadura de Vargas ou com a Ditadura Militar de 1964 – e que o voto ainda não era universal.

conhecimento sobre os tramites necessários para obter o título de propriedade (FERREIRA, 2005).

Ainda é importante afirmar que a Lei de Terras se começa a diferenciar o que era solo público e o que era solo privado (MARICATO, 1997, p. 23). Tornando possível, inclusive, regulamentar o acesso à terra dos núcleos urbanos e definir padrões de uso e ocupação. Como propõem Maricato (2011) e Rolnik (1999), o processo de urbanização foi marcado fortemente pelo grande diferencial entre os donos da terra e todo o resto. Ferreira (2005) entende que embora a urbanização da sociedade brasileira se intensifique apenas durante o século 20, não há dúvidas de que as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo são uma questão estrutural. Afinal, no urbano ou no rural a intenção é não alterar a hegemonia das elites. De modo que na cidade vai se reproduzir a mesma diferenciação social que se verificava nos latifúndios. Por isso, Nobre (2006, p. 2) afirma que o ideário e os instrumentos urbanísticos posteriores foram apresentando diferentes períodos e contextos “sem, contudo, transformar de fato as condições urbanas”.

Ainda que, segundo Villaça (1998), não se deva chamar de Planejamento Urbano as intervenções empregadas antes do século 20, pois a estas ações convencionalmente se intitulava como Urbanismo, o que é possível inferir é que as regulações até em torno da década de 1940 se relacionavam a princípios sanitaristas, com as leis que proibiam cortiços ou vilas operárias apenas em algumas partes da cidade, ou se relacionavam a interesses e soluções específicos das elites brasileiras. Várias vezes houve “a tentativa do poder público de acabar com os focos de moradias pobres e insalubres... apenas legislando” (MARICATO, 2000b, p. 150).

O que se tinha, então, era, por um lado, legislações urbanas para manter determinadas áreas como setores privilegiados da sociedade, onde havia a obrigatoriedade de obedecer a parâmetros específicos para construir uma residência. Ali a aplicação da lei era vigiada. Por outro lado, haviam regulações que proibiam determinados tipos de construções porque infringiam princípios sanitaristas. Essas construções eram derrubadas. Mas não havia políticas habitacionais para auxiliar esses fluxos populacionais que chegavam às grandes cidades, e que encontravam esse cenário inflexível (ROLNIK, 1999; MARICATO, 2000b).

Uma das primeiras leis, a nível nacional, referente à questão habitacional foi a de congelamento dos aluguéis em 1942, chamada de Lei do Inquilinato, criada pelo então presidente Getúlio Vargas. Todavia, essa lei não funcionou como o esperado, e influenciou o crescimento dos loteamentos clandestinos, pois com ela a casa de aluguel deixou de ser um investimento rentável (BONDUKI, 1999). Isto porque a lei teve como principal função

congelar os preços dos alugueis para que os trabalhadores pudessem ter maior poder de compra. Entretanto, ela acabou desestabilizando o mercado locatário, de modo que o número de casas disponíveis para alugar reduziu drasticamente, enquanto ordens de despejo de inquilinos se multiplicavam, devido ao rompimento de contratos pelos proprietários, que queriam dar destinos mais rentáveis às construções. O governo até tentou proteger os inquilinos com uma garantia de que os contratos não pudessem ser quebrados, mas os proprietários expulsavam os inquilinos de outras formas, como através do corte de água e energia (CALDEIRA, 2000).

A lei apenas intensificou a segregação e a ida dos pobres para a periferia das grandes cidades, onde ou as legislações urbanas não era aplicadas porque se estava fora do perímetro urbano, ou onde a vigilância sobre essas leis era quase inexistente:

Com a oferta de moradia de aluguel declinando, e sem que o Estado suprisse a consequente demanda por habitações, restava à população pobre uma solução que, na prática, “liberava” tanto o Estado e o mercado da responsabilidade pela questão da moradia: a ocupação pura e simples das terras, ou o loteamento das periferias (FERREIRA, 2005, p. 11).

Foi apenas durante o Governo Militar oriundo do Golpe de 1964 que se tem pela primeira vez uma política habitacional a nível federal, com a criação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), com o gerenciamento dos recursos se deu pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e com o financiamento da construção de moradias através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Contudo, o BNH praticamente não atendeu a população de baixa renda, apenas 6,4% de seu financiamento foi para famílias nesses estratos (BOTELHO, 2007). O sistema financeiro de habitação foi importante no financiamento das classes médias (CALDEIRA, 2000).

Mas o SHF também tinha como proposta o desenvolvimento do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o qual daria orientação técnica para os municípios prepararem planos diretores e políticas habitacionais. E foi a partir desse contexto que a prefeitura do município de São Paulo elaborou o Plano Urbanístico Básico, que mais tarde orientou a criação do primeiro Plano Diretor de São Paulo, de 1971 (NOBRE, 2015). Todavia, em 1986, o BNH foi extinto e a Caixa Econômica Federal tornou-se a principal executora das políticas habitacionais em escala nacional (MARQUES; FREY, 2015). O que se nota é a existência de uma grande lacuna na política habitacional, pois foi apenas em 2001, com o desenvolvimento do Estatuto da Cidade, que se regulamentou o Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 (NOBRE, 2015). O Estatuto fundamenta-se em quatro grupos de propósitos: a. promover a gestão democrática das cidades; b. oferecer mecanismos

para a regularização fundiária; c. combater a especulação imobiliária; e d. assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos (BASSUL, 2002). Para além, o Estatuto da Cidade tornou obrigatório a produção do Plano Diretor (BASSUL, 2002). Nesse sentido, especificamente o Plano Diretor de São Paulo é o primeiro plano do Brasil adaptado ao Estatuto da Cidade.

Nota-se também como tendência a experimentação de novas formas de plano diretor nas grandes cidades brasileiras, como o chamado planejamento estratégico. Rio de Janeiro e São Paulo foram algumas das cidades que investiram na proposta (CARVALHO, 2000). De fato, as primeiras experiências estratégicas tiveram lugar em cidades estadunidenses, a partir dos anos 1970, mas a abordagem se estendeu por diversos países na década de 1990, sendo inspirados principalmente no caso do Planejamento Estratégico de Barcelona (CLEMENTINO, 2008). A cidade catalã é o símbolo mais conhecido desse projeto, e foi totalmente reformulada para sediar os jogos Olímpicos de 1992. Outras conhecidas cidades do Norte Global também sofreram intervenções semelhantes, como Paris, Londres e Lisboa (CARVALHO, 2000). Em 1992 foi criado o CIDEU³⁹, Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano, que é uma associação de cidades ligadas pelo Planejamento Estratégico Urbano (PEU). O CIDEU é uma empresa que presta serviços de consultoria para cidades e que orienta a produção de planos estratégicos. O município de São Paulo foi incorporado ao CIDEU em 2008.

Cabe destacar que o Planejamento Estratégico valoriza o aspecto gerencial no seu sentido mais administrativo, enquanto o Plano Diretor Municipal *per se* se foca apenas em políticas públicas e atendimento a demandas básicas da população. A ideia estratégica viria, então, a ser integrada como uma “metodologia” de produção do Plano Diretor visando diminuir indecisões gerenciais e induzir transformações econômicas, sociais e políticas, sem deixar de conciliar os múltiplos interesses envolvidos na produção da cidade. Considera-se ainda as demandas e necessidades externas, inclusive globais, bem como a capacidade de resposta da administração municipal (ULTRAMARI; REZENDE, 2008). Ele parte da necessidade de tornar a cidade competitiva aos investimentos estrangeiros, e vender uma imagem atrativa da cidade para o mundo, a fim de unir recursos públicos e capital privado (CARVALHO, 2000). Por isso, há muitas críticas sobre o planejamento estratégico. Verifica-se que a proposta em São Paulo se mostra, sobretudo, através de intervenções pontuais em espaços urbanos considerados estratégicos ao desenvolvimento da cidade, como o centro

³⁹ Mais informações estão disponíveis em: www.cideu.org. Acesso em: 03 abr. 2022.

histórico e a Avenida Paulista, por exemplo (CARVALHO, 2000). Portanto, o planejamento estratégico faz uso de instrumentos que não são uma grande novidade em termos de planejamento urbano, sendo principalmente a confirmação e validação do que já acontece normalmente.

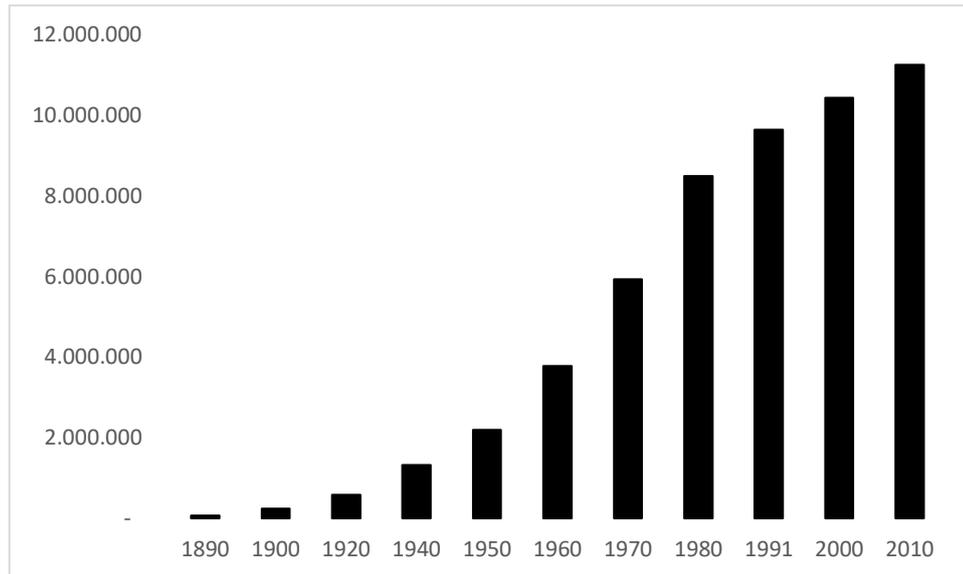
Outra questão recente de destaque foi que, em 2009, uma nova política habitacional foi criada pelo governo federal, chamada de Programa Minha Casa Minha Vida (PMCV)⁴⁰. Segundo Rolnik e colaboradores (2015), o PMCV foi lançado em março de 2009, tendo como principal finalidade anunciada contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais. O modelo adotado inspirou-se em políticas habitacionais que já vinham sendo implementadas em outros países da América Latina, como México e Chile. Mas para além do enfrentamento das necessidades habitacionais, o programa surgiu como medida emergencial para minimizar o impacto da crise internacional de 2008, através do aquecimento da economia. Até 2019, segundo o site da Caixa Econômica Federal, 4,3 milhões de unidades foram entregues. No entanto, nota-se a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país, pois as moradias são construídas em áreas afastadas do núcleo urbano, para dar mais rentabilidade aos construtores, que economizam no preço do terreno.

2.5 São Paulo: dos códigos de obra ao planejamento estratégico

A área urbana do município de São Paulo tem sido marcada por sucessivos projetos de cidade (ROLNIK, 2022, p. 24), implementados para administrar um lugar que cresceu intensamente em um curto espaço de tempo. Entre 1920 e 1980, a população paulistana teve um incremento de 7,9 milhões de habitantes (Gráfico 6). Seu crescimento demográfico foi marcado pelo processo migratório, uma vez que, neste período, o saldo migratório médio anual foi consistentemente maior do que o saldo vegetativo médio anual (IBGE, 1890 a 1970).

GRÁFICO 6 – População Residente em São Paulo, 1890-2010

⁴⁰ O programa já não existe mais. Ele foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, sancionado pelo Presidente Jair Bolsonaro em janeiro de 2021.



Fonte: IBGE (Censos Demográficos 1890 a 2010).

De fato, São Paulo tem historicamente sido um município com grande participação de imigrantes, inclusive estrangeiros, por exemplo, em 1920, 24,7% da população tinha outras nacionalidades (IBGE, 1920 – IBGE, 1890 a 2010). Mas de uma forma geral, encontrava-se tanto migração externa, quanto interna, e independente do país de nascimento, para a população da classe baixa havia uma grande dificuldade de encontrar moradia disponível. No momento de primeiro surto industrial, principalmente com a introdução de indústrias têxteis e alimentícias, a chegada de migrantes era intensa, mas eles não encontravam muitas opções de moradia, pois a maioria das construções eram pensões, casa coletivas e cortiços. Com a massa de trabalhadores que chegava à cidade em um contexto de ausência de política de habitação, o cortiço era a única de forma de moradia das classes baixas (ROLNIK, 2022).

No entanto, os cortiços não eram bem aceitos pelas autoridades. Por exemplo, desde 1886 com o Código de Posturas, estabelecia-se que usos “incômodos” deveriam estar fora do perímetro urbano, nessa categoria se incluía desde matadouros, até os próprios cortiços. Sendo que ao delimitar o perímetro urbano, o governo municipal delimitava também as áreas que receberiam infraestrutura urbana e, portanto, nota-se que eles deixavam deliberadamente de fora os bairros e vilas já habitadas por trabalhadores de baixa renda, como Vila Prudente e Tatuapé (ROLNIK, 2022). Destaca-se ainda o Código Sanitário do Estado de São Paulo de 1894, o qual por conta da proliferação de pandemias, estabeleceu regras de higiene que tentava coibir a construção de cortiços na cidade. E a Lei 2.332, de 1920, também proibiu o uso de porões para moradia. Ademais, o Código Arthur Saboia de 1929, revisto em

1934, praticamente ignorava a existência de cortiços, pois os mesmos não foram mencionados (NOBRE, 2006).

Assim, historicamente nas áreas nobres eram impostas regulamentações que garantiam que esses espaços seriam usados apenas para residências, e que essas residências deveriam obedecer a determinados padrões, os quais estavam em consonância com o estilo de vida das elites, como espaço para jardim, grandes recuos nas laterais do lote, etc. (ROLNIK, 1999). Sabendo da impossibilidade dos mais pobres de cumprirem com tais exigências, as mesmas se tornaram ferramentas utilizadas pelos ricos para proteger o valor de suas propriedades e excluir os pobres dessas áreas da cidade (HALL, 1998). De fato, o espaço onde o Estado se mostrou efetivamente presente, é também onde se concentraram os grandes investimentos públicos e privados (MARICATO, 2000a). É para essa parcela do território que os planos urbanísticos foram sempre pensados e onde a legislação urbana têm validade.

Ficava bastante claro que, por muito tempo, os distritos centrais da cidade de São Paulo, era a área destinada as elites, era onde estavam os investimentos e as regras urbanísticas. O espaço fora do centro era destinado aos pobres, sem investimento e sem regras. Por isso, não é possível afirmar que os planos diretores e leis de zoneamento são apenas um instrumento técnico, sem interesses políticos e econômicos (ROLNIK, 1999). Afinal, aqueles que elaboram e aplicam as leis também determinam o que é ou não aceito e onde estão as melhores condições de infraestrutura (SCHIFFER; DÉAK, 2007). Portanto, verifica-se que foi garantido ao longo da história da cidade de São Paulo que os espaços com melhor qualidade urbanística fossem destinados aos grupos de mais alta renda, a despeito do intenso crescimento da massa de trabalhadores (MARICATO, 2014).

Com o surgimento da classe média, e a necessidade cada vez maior de habitações e terrenos para esse estrato crescente, houve a intensificação da discussão sobre planejamento urbano como um todo, mas especificamente sobre o planejamento viário devido à necessidade de afastamento dessas classes das áreas centrais. E, com isso, figuras como Anhaia Mello e Prestes Maia ganham destaque (NOBRE, 2006). Anhaia Mello (1930-1931) foi prefeito de São Paulo e tinha como ideia principal de planejamento a adoção do *zoning* defendido nos Estados Unidos para o controle do uso e ocupação do solo. Era defensor da concentração do crescimento urbano (NOBRE, 2006). Já Prestes Maia, que também foi prefeito de São Paulo (entre 1938-1945 e 1961-1965), implantou parcialmente seu Plano de Avenidas, formando uma grelha “radioperimetral” (CARPINTÉRO, 2007). O Plano de Avenidas estruturou o crescimento da cidade ao longo das décadas seguintes, numa percepção que era contra qualquer obstáculo físico para o crescimento urbano, exigindo a demolição e remodelação da

região central, cuja zona comercial foi reformada e aumentada, estimulando a especulação imobiliária (CARPINTÉRO, 2007).

Mesmo com essas leis e os planos citados ainda não existia uma forma de regularização ampla e consolidada sobre a forma urbana. Poucas áreas tinham forma de ocupação predefinida e permissão para realizar determinadas atividades. Como apontado anteriormente, isso acontecia mais em áreas residenciais de alto padrão, a maioria da cidade não tinha usos definidos ou formas obrigatórias de ocupação dos terrenos (ROLNIK, 2022). A Lei 5.261/1957 foi a primeira vez em que se estabeleceu coeficientes de aproveitamento (CA) máximo no município, em que se estipulou um CA máximo de 6,0 em edifícios comerciais e 4,0 para edifícios residenciais (BOTELHO, 2007). Barr (2021) mostra que um dos principais mecanismos de organização dos municípios foi introduzido nos códigos de Nova York em 1961, sob o nome FAR (*Floor Area Ratio*), que foi traduzido para o português como Coeficiente de Aproveitamento.

De acordo com o autor, a utilização dessa ferramenta em larga escala começou em Chicago em 1957, mas sua popularização se deve aos desenvolvedores ingleses, com destaque para Ebenezer Howard e suas cidades-jardim. Nos EUA, a ideia era eliminar os assentamentos precários tentando desconcentrar e descentralizar a população, e até hoje segue como um dos mais importantes instrumentos presentes no planejamento urbano para inúmeras localidades no mundo medirem as densidades permitidas em cada uma de suas áreas. Esse coeficiente informa a quantidade máxima de metros quadrados que pode ser construída em um terreno, isto é, a razão obtida pela divisão da área total edificada pela área total do lote. Com isso, pressupõe-se que limitar o volume da construção é limitar também a densidade populacional, por isso, a maior parte das vizinhanças residenciais nos Estados Unidos têm FAR de 1,0 ou ainda menores – o padrão para uma residência unifamiliar com dois andares.

O estabelecimento da Lei 5.261/1957 foi recebida com reações contrárias, sobretudo, dos setores de construção civil e mercado imobiliário. Como mostra Leite (2019), uma reportagem do Jornal Gazeta chega até a anunciar que em 21 dias a lei desacelerou o setor de construções e foi responsável por demissões em massa. Como afirma o autor, o período ainda não era suficiente para entender as consequências da aplicação do coeficiente. Somekh (1992) propõe que a lei vai se um dos fatores a influenciar a verticalização das áreas centrais. Ademais, a utilização do coeficiente em São Paulo vai ser reafirmada na década de 1970, quando se implementa a “Fórmula de Adiron” no primeiro Plano Diretor de São Paulo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971.

Nesse sentido, o PDDI foi desenvolvido na gestão de José Carlos de Figueiredo Ferraz (1971-1973), que se contrapôs ao discurso de que “São Paulo não pode parar”, lema do governador Adhemar de Barros nas décadas de 1950 e 1960, afirmando que “São Paulo precisa parar”. Para o então prefeito, estava se tornando difícil acompanhar o ritmo do crescimento urbano, com a dimensão dos problemas que se acreditava serem decorrentes dele. Mas ao contradizer o discurso reiterado por tantos políticos de São Paulo, Figueiredo Ferraz foi exonerado pelo governador Laudo Natel (PARRON, 2003). Mas segundo Benjamin Adiron Ribeiro, responsável pela formulação da primeira Lei de Zoneamento de São Paulo, esta foi apenas uma frase infeliz do prefeito, pois o projeto não tinha o objetivo de diretamente controlar o crescimento populacional de São Paulo (PESSOA, 2015).

Aponta-se que o PDDI pode ser entendido como um exemplo de planejamento urbano autoritário, tanto porque sua criação está relacionada com a institucionalização do planejamento urbano a nível nacional durante o regime militar, quanto porque seu conteúdo também pode ser considerado autoritário (VILLAÇA, 1998). O PDDI instituiu oito zonas de uso na cidade, e para cada uma dessas zonas controlou o Coeficiente de Aproveitamento, as taxas de ocupação, tamanhos mínimos de lote e etc. (NOBRE, 2006). Assim, numa São Paulo já bastante ocupada por edifícios se instituiu o zoneamento, prevendo usos e formas para toda a área urbana. Ainda que ele tenha apenas confirmado o que já estivesse em uso, por exemplo, previa prédios onde já existia e uso residencial nos bairros de classe alta, para o resto da cidade (70%) era considerado zona mista de baixa densidade ou zonas industriais (ROLNIK, 2022). Dessa forma, não se abria espaço para construir edifícios e zonas de comércio fora das áreas das elites.

Especificamente a Fórmula de Adiron foi um mecanismo influenciado pelo zoneamento novaiorquino de 1969 (NAKANO; CAMPOS; ROLNIK, 2004) que possibilitava o aumento do Coeficiente de Aproveitamento até o máximo de quatro vezes a área do terreno, se houvesse reduções nas taxas de ocupação em empreendimentos imobiliários residenciais verticais multifamiliares (NAKANO; CAMPOS; ROLNIK, 2004). Rolnik (1999) propõe que o código de zoneamento referente ao plano intensificou a segregação social ao causar aumento nos preços dos terrenos nas áreas próximas ao centro:

Apoiado em precedentes norte-americanos, o zoneamento paulistano se baseou em índices de aproveitamento e ganhou maior detalhamento nas regiões central, oeste e sudoeste, consagrando o novo papel da área central como um dos núcleos de um grande “centro expandido” pelo qual se distribuem os usos terciários e o adensamento construtivo (NAKANO; CAMPOS; ROLNIK, 2004, p. 141).

Porém, o fato é que partindo do princípio de que o empreendedor imobiliário sempre opta pelo Coeficiente de Aproveitamento máximo permitido pela lei, conseqüentemente a taxa de ocupação seria a mínima possível (PESSOA, 2015). Assim, se busca pelo aumento da área construída ocupando menor espaço no terreno. E por conta das faixas de ventilação e iluminação das construções, o edifício acaba sendo alocado para o centro do lote. Ao estar longe da rua, desestimula-se o uso comercial do andar térreo, mesmo nas zonas que permitem usos diversificados dos seus lotes. Mas é importante apontar que as teorias que hoje embasam o planejamento urbano não estavam totalmente desenvolvidas na década de 1970, época em que a legislação foi formulada (PESSOA, 2015). Contudo, a aposta nesse modelo repercutiu em torres altas e estreitas, fisicamente isoladas, ocupando um espaço pequeno do lote, com diferentes afastamentos da rua e, sobretudo, de uso exclusivamente residencial (PESSOA, 2015). É exatamente a ideia dos enclaves fortificados identificados por Caldeira (2000).

Aponta-se que as regulações do PDDI e do zoneamento não levaram sozinhos a transformações diretas em termos socioespaciais e demográficos, mas dentro de um contexto em constante transformação, é perceptível que, entre 1980 e 1991, o cenário também mudou em termos demográficos: a maioria dos distritos centrais perderam população, como Bom Retiro, Mooca e Lapa, enquanto a proporção de moradores de classes altas aumentou em distritos paulistas no Sudoeste, como Campo Limpo, que antes eram habitados por camadas de renda baixa (IBGE, 1980; 1991). Vilaça (1998) vai dar ênfase ao desenvolvimento do setor sudoeste como o concentrador das classes altas, das oportunidades de trabalho e, conseqüentemente, dos investimentos públicos.

Aliado a isso, transformações também no cenário socioeconômico do país e internas à região levaram a uma diminuição do ímpeto das migrações com destino a esta localidade (BAENINGER, 2013), e o processo de relativa desindustrialização e intensificação do terceiro setor e do setor financeiro da Região Metropolitana de São Paulo, amplificaram o quadro. Assim, o crescimento populacional total se arrefeceu e, entre 1980 e 1991, a taxa de crescimento populacional ficou em 1,15% ao ano (IBGE, 1980; 1991).

Todavia, cabe apontar que o cenário nacional dos anos 1980 afetou os projetos propostos pelo Plano Diretor de São Paulo, pois se o Brasil iniciou a década de 1970 no cenário econômico positivo, saiu dela numa situação insustentável. A crise impossibilitou a construção da rede regional de vias expressas prevista no PDDI e no zoneamento de 1972, de modo que o primeiro Plano Diretor de São Paulo estabeleceu um modelo urbano que nunca chegou a ser implementado (NAKANO; GUATELLA, 2015). Principalmente a malha

retangular de vias expressas, sem cruzamentos, que permitiria os automóveis trafegarem a uma velocidade de 100km/h nunca saiu do papel –, o mesmo aconteceu com a maioria dos projetos escritos naquele plano diretor.

As décadas seguintes não contaram com um efetivo novo plano e nem com uma efetiva revisão do existente, pois os planos diretores criados nesse período configuravam enunciados de intenções que vigoravam por pouco tempo, até a gestão seguinte engavetá-lo (SINGER, 2017). No entanto, nota-se o fortalecimento do “pacto territorial” no qual a ilegalidade tende a ser tolerada para ser posteriormente ser negociada pelo Estado (ROLNIK, 1999), pois: “o pacto com a periferia consolidou-se no contexto da redemocratização, no qual as melhorias urbanas se transformaram em votos e lideranças de bairro em cabos eleitorais” (ROLNIK, 1999, p. 204). Mas: “Não é em qualquer localização, entretanto, que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica” (MARICATO, 1999, p. 161), tolera-se a ocupação de áreas que são poucos valorizadas ou áreas que as regulamentações urbanas impedem o mercado de acessar (MARICATO, 1999).

Entre 1989 e 1993, tem-se em São Paulo a administração de Luiza Erundina, que também tentou produzir seu plano, e mostrou que, em 1990, 7 milhões de pessoas moravam em situações consideradas ilegais ou irregulares -, favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e casas precárias (NOBRE, 2006). A principal proposta do seu plano foi a adoção do instrumento inicialmente chamado de Solo Criado⁴¹, que estabeleceria o Coeficiente de Aproveitamento básico igual a 1,0 para toda a cidade, dividindo o espaço urbano em zonas adensáveis e não adensáveis, de modo que nas zonas adensáveis quem quisesse construir acima desse coeficiente teria que comprar esse potencial construtivo por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (NOBRE, 2006).

A ideia de Solo Criado esteve presente nas propostas chamadas de Operações Urbanas e Operações Interligadas dos governos anteriores. Mas no projeto de Erundina o instrumento é resultado das discussões com os movimentos populares, em especial os ligados à reforma urbana. Ficou estabelecido que o dinheiro adquirido com essa medida comporia o Fundo de Urbanização, para produção de habitação de interesse social (NOBRE, 2006). Entende-se que o Plano Diretor proposto por Erundina trouxe os movimentos sociais e os acadêmicos especialistas em planejamento para a produção participativa. No entanto, como o plano trazia novidades que nem sempre estavam em consonância com o mercado imobiliário,

⁴¹ No final dos anos 1990, no Brasil começa a se referenciar a esse dispositivo enquanto Outorga Onerosa do Direito de Construir. As primeiras experiências com um mecanismo semelhante ao Solo Criado ocorreram na Itália e no Plano para a Cidade de Chicago no começo dos anos 1970 (REZENDE et al., 2009).

ele sofreu diversas resistências vindas dos grupos empresarial e político ligado a este setor, sendo engavetado pela gestão seguinte (SINGER, 2017).

Sobretudo a partir da década de 1990 há uma drástica mudança na estratégia de desenvolvimento econômico no país (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002): “ocorreu a escalada do consenso neoliberal, que forçou os países a adotarem reformas fiscais ortodoxas e políticas de austeridade que implicaram o corte generalizado dos gastos públicos” (ROLNIK, 2022, p. 73). O neoliberalismo é baseado na teoria de que mercados livres, abertos e competitivos como o melhor caminho para o desenvolvimento econômico, o que num contexto de globalização, mostra que essa competição se dá em escala global. Então para ganhar essa disputa a cidade tem que se mostrar muito interessante para conquistar empresas transnacionais. Isto é, o capital tornou-se muito mais sensível tanto às vantagens locais, quanto à divisão internacional do trabalho (HARVEY, 2012). Assim, mais do que as políticas neoliberais afetarem as cidades, as cidades se tornam a base a partir da qual o neoliberalismo está evoluindo (HARVEY, 2012). O Estado, na forma tanto de governos centrais, mas, sobretudo, na forma de governos locais, torna-se um membro ativo da produção capitalista: a cidade precisa atrair investimentos e, para isso, ela cria um ambiente favorável aos negócios. Brenner (2016) chama isso de “urbanismo tático”.

Como consequência, nota-se a intensificação da ocupação de São Paulo por empreendimentos verticais de escritórios, tendo nos arredores da Marginal do Rio Pinheiros, junto da avenida Paulista, os maiores focos de investimentos do setor, além de abertura de avenidas, em especial na zona leste, que cria novas acessibilidades, tornando-as atrativas ao mercado imobiliário (KOWARICK, 2000). O interessante é que todas essas transformações urbanas ainda tinham como direcionamento um plano diretor com seu zoneamento escritos na época da Ditadura Militar, porque o PDDI de 1971 seguia vigente -, todas as outras tentativas haviam sido desacreditadas. Foi só na década de 2000, e sob a teoria do planejamento estratégico e seguindo o direcionamento do Estatuto da Cidade, que um novo plano diretor foi efetivamente criado e aprovado. Um dos avanços do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 (Lei nº 13430/2002) foram as audiências públicas que, embora não tenham mobilizado a população de uma forma geral, levaram a discussão do plano para as subprefeituras do município (NOBRE, 2015).

O PDE 2002 reafirmou Outorga Onerosa do Direito de Construir, e trouxe o Certificado de Potencial Adicional de Construção -, que é um título emitido pela prefeitura, equivalente a um determinado valor de metros quadrados de área adicional de construção, que pode ser comercializado na bolsa de valores ou utilizado como meio de pagamento de

contrapartida dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada (NOBRE, 2015). Contudo, na contramão dessas mudanças, o plano atualizou a “Fórmula de Adiron”, definindo coeficientes de aproveitamento básicos e máximos para cada zona de uso, sendo que este coeficiente básico poderia ser beneficiado de acréscimo de 1,0, sem nenhum pagamento adicional por isso, desde que houvesse diminuição das taxas de ocupação (NAKANO; GUATELLA, 2015). Assim, se pôde construir mais no lote sem a necessidade de se pagar a Outorga Onerosa do Direito dessa construção pelo adicional de 1,0 (NAKANO, 2015). Portanto, apesar apresentar novas propostas, o plano de 2002 manteve um modelo de regulação da ocupação do solo que não se distanciou tanto do proposto na década de 1970 (NAKANO; GUATELLA, 2015).

Na década seguinte o terceiro plano, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 (Lei nº 16.050/2014) foi aprovado. Durante a elaboração do PDE ampliou-se o processo participativo⁴², pois teve mais de 25 mil participantes da sociedade civil, havendo, inclusive, preocupação em relação à linguagem que seria usada para a apresentação da proposta à sociedade (NAKANO, 2015). Inclusive, nesse quesito, o Plano Diretor de 2014 foi premiado pela Convocação Pública de Práticas Inovadoras da Nova Agenda Urbana, promovida pela ONU-Habitat de 2017. O PDE, que tem vigência até 2030, estabelece diretrizes e parâmetros para o desenvolvimento urbano, baseado na orientação do crescimento demográfico em áreas com boa infraestrutura, em especial, aquelas áreas que oferecem fácil acesso ao transporte público (NAKANO, 2015).

O novo PDE está estruturado em alguns eixos básicos: a. socializar os ganhos de produção da cidade; b. assegurar o direito à moradia digna para quem precisa, c. melhorar a mobilidade urbana; d. qualificar a vida urbana nos bairros; e. orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público; f. reorganizar as dinâmicas metropolitanas; e g. promover o desenvolvimento econômico da cidade. Como medida principal associada ao primeiro ponto “socializar os ganhos de produção da cidade”, ele eliminou a “Fórmula de Adiron”. De modo que o PDE 2014 estabelece um Coeficiente de Aproveitamento básico igual a 1 para toda a cidade:

Esta medida visa à captação de recursos privados, por meio do pagamento de outorga onerosa, para investimentos em melhorias urbanas em situações nas quais este coeficiente é ultrapassado. Desta forma, se alinha ao conceito de “solo criado”,

⁴² O que é particularmente importante após as tensões anteriores: “Em 2007, houve uma tentativa de revisão por parte da gestão anterior, que foi marcada por conflitos com a sociedade civil organizada quanto à condução do processo participativo. Em 2008, o projeto apresentado pelo Poder Executivo foi invalidado pela Justiça, após ação movida por entidades civis” (MOURA; OLIVEIRA; FIGUEIREDO, 2016, p. 150).

que é a mediação, por meio de compensações, entre a possibilidade de intensificação do uso do solo via potencial construtivo e maior densidade construída, e a relação de espaços, equipamentos e infraestruturas públicas existentes na região do empreendimento (MOURA; OLIVEIRA; FIGUEIREDO, 2016, p. 154).

O plano também trouxe a Transferência do Direito de Construir (TDC), que é instrumento da política urbana previsto pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01): “utilizado pelo poder público para autorizar os proprietários de imóveis tombados e de parques a vender para outro terreno o direito de construir de sua propriedade, total ou parcialmente” (SANTORO; PERETTO; OKSMAN, 2018). Transferir o direito de construir é uma ferramenta que pode ser observada em outros lugares do mundo, como o *space adrift* do Plano para a Cidade de Chicago de 1973 (CIPRIANO, 2018).

Junto do TDC São Paulo também tem a Transferência de Potencial Construtivo (TPC), ou seja, atualmente na cidade de São Paulo estão vigentes duas formas distintas de transferência, em que a TPC vale para a Operação Urbana Centro, e a TDC vale para o restante da cidade (SANTORO; PERETTO; OKSMAN, 2018). Entende-se que o PDE permite a transferência de toda a metragem até o coeficiente básico entre duas pessoas da esfera privada. No caso da TDC, a negociação vai até o limite do coeficiente básico, e acima desse coeficiente, os direitos de construir são considerados públicos (onde entra a Outorga Onerosa do Direito de Construir). Já a TPC permite ao proprietário do imóvel tombado transferir até o coeficiente máximo (SANTORO; PERETTO; OKSMAN, 2018). Ou seja, permite que o proprietário transfira aquilo que é considerado como bem público. Mas isto só está liberado na Operação Centro, porque a lei da Operação Urbana Centro é antiga, de 1997, vindo antes do Estatuto da Cidade.

Nas próximas seções serão apresentados o planejamento urbano na Índia e em Mumbai, sendo possível identificar alguns pontos similares com o observado de forma geral para o Brasil, e com mais detalhes para São Paulo, principalmente no que concerne ao Coeficiente de Aproveitamento e à transferência do direito de construir.

2.6 A estrutura de gestão e planejamento urbano na Índia

Durante a Assembleia Constituinte em 26 de janeiro de 1950 a Índia adota uma nova Constituição, na qual opta pelo federalismo parlamentarista (MEHRA, 2007). Devido à instabilidade política que rondava o país durante seu processo de independência do domínio britânico, e que inclusive repercutiu na sua partição em dois Estados soberanos⁴³ em 1947, a

⁴³ A “partição” refere-se à divisão da província de Bengala da Índia britânica na província paquistanesa de Bengala Oriental (posteriormente Paquistão Oriental hoje Bangladesh) e da província indiana de Bengala

Constituição criou originalmente apenas duas esferas de governo, a união e os estados. Dessa forma, intitulou-se o sistema político como uma “União de Estados”, com o intuito de fortalecer o governo central e de manter unida esta nação tão diversa (MEHRA, 2007).

Nota-se demarcações claras de poderes entre as duas esferas do governo indiano. Em que ao contrário do federalismo encontrado em grande parte dos países do continente americano, na Índia se configurou um maior grau de controle do governo central, de modo que existem disposições da Constituição que conferem ao governo central poderes primordiais sobre os Estados, como por exemplo, ter o poder de dissolver um governo estadual eleito em caso de falência da máquina constitucional nos estados (MEHRA, 2007). No entanto, em 1992 se apresentou o intento de descentralizar os poderes por meio das 73ª (rural) e 74ª (urbana) Emendas Constitucionais (MEHRA, 2007), a partir das quais se adicionou uma nova esfera de poder, a esfera local, havendo a partir de então três níveis hierárquicos. Especificamente a 74ª Emenda Constitucional classifica os governos urbanos como *Urban Local Body* (ULB), os quais podem ser como Corporações Municipais, Conselhos Municipais e *Notified Area Council*, segundo o tamanho da população de cada área. Definindo ainda que as áreas urbanas deveriam ser planejadas nos níveis municipal, metropolitano e distrital.

Porém, nota-se que há relutância por parte dos governos estaduais em reconhecer a autonomia das ULBs, pois os governos estaduais tendem a ver a autonomia dos governos locais como a erosão de seus próprios poderes. Como resultado, os apoios adequados, sobretudo em termos de repasses financeiros, não são fornecidos aos ULBs. Em realidade, como isto depende da postura de cada Estado, nota-se que os Estados que viram o surgimento e o fortalecimento de partidos políticos locais, com demandas locais, empregaram com mais sucesso a descentralização. Afinal, depois da independência havia o monopólio de um único partido político tanto no governo federal como nos governos estaduais, desde os anos 1970 surgiram outros partidos fortes em âmbito estadual, e desde 1990 em âmbito local (PETHE; TANDEL; GANDHI, 2012).

O estado de Maharashtra, localizado no oeste da Índia, segundo Pethe; Tandel e Gandhi (2012), tem algumas especificidades nesse setor por ter sido historicamente um dos estados mais progressistas em termos de crescimento econômico e urbanização. Mumbai, a capital de Maharashtra, localizada na costa oeste, teve um papel importante no sucesso econômico de seu Estado, uma vez que se tornou a capital financeira e comercial da Índia. Assim, antes mesmo das legislações em âmbito do país serem desenvolvidas, a cidade de

Ocidental, e também à partição de forma similar da região do Punjab da Índia britânica entre os dois novos estados: a província de Punjab (Paquistão) e na província indiana de Punjab (Índia).

Mumbai já foi designada como uma corporação municipal (a primeira do país), criada por meio de legislação provincial especial em 1888 (RISBUD, 2003). Com o tempo, a importância de toda a Região Metropolitana de Mumbai (MMR) cresceu devido à rápida expansão urbana e periurbana (PETHE; TANDEL; GANDHI, 2012).

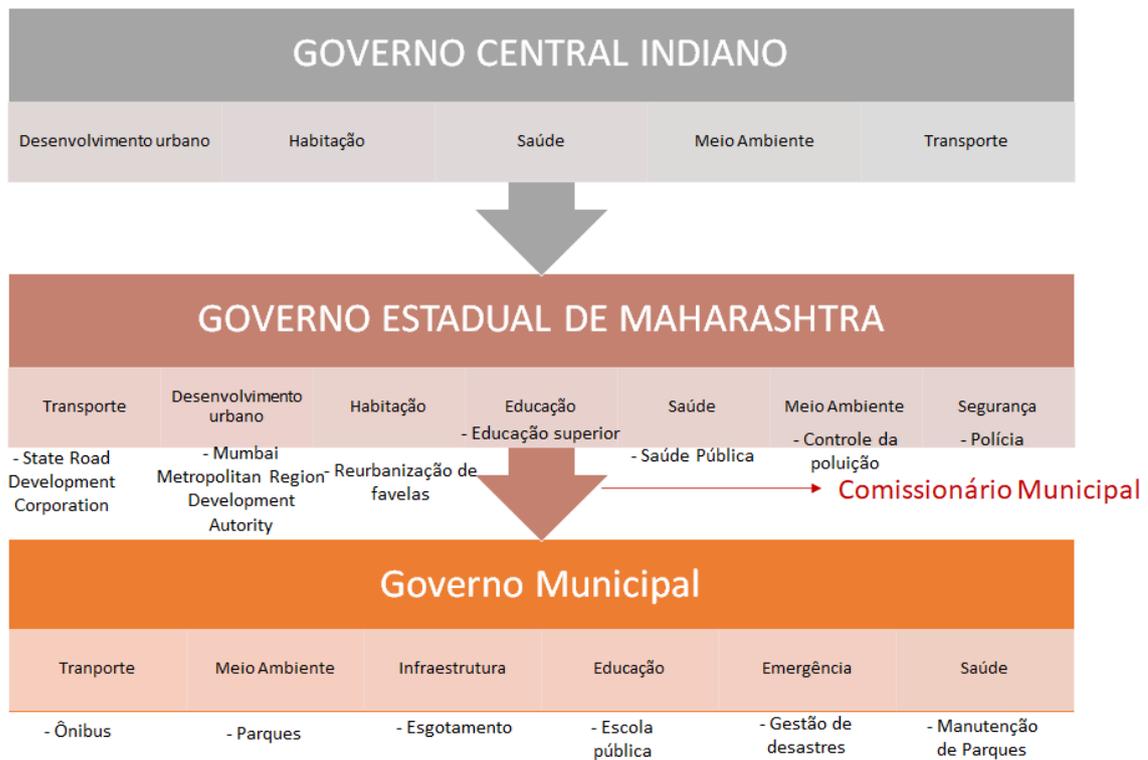
Desde 1966, com o *Maharashtra Regional and Town Planning Act*, o planejamento urbano já estava legalmente instituído no estado, pois o mesmo determinou a existência de três instrumentos de planejamento urbano: o *Town Planning Schemes* para planejar áreas específicas, o *Development Plan* para planejar a cidade, e o *Regional Plan* para planejar a região metropolitana, sendo que os planejamentos deveriam ser complementares e não concorrentes (D'SOUZA, 1992). A 74ª Emenda Constitucional veio em 1992 para reforçar a necessidade de planejamento das localidades, e também recomendar a constituição de um Comitê de Planejamento Metropolitano – que deve realizar um ordenamento territorial coordenado e induzir a ação coletiva entre as diferentes ULBs da região metropolitana -, mas aponta-se que o Comitê de Planejamento tem pouco poder efetivo de coordenação.

Nesse sentido, a administração de Mumbai é dividida em três principais órgãos políticos: o *Central Government of India* (governo central), o *Government of Maharashtra* (governo estadual) e a *Greater Mumbai Municipal Corporation* (governo municipal) (ZHANG, 2017). O governo municipal tem um prefeito que é eleito por conselhos locais, mas esse prefeito tem uma função mais simbólica, do que, de fato, de administração, pois também existe no nível local o *Municipal Commissioner*, que é diretamente escolhido pelo governo estadual para chefiar o pessoal administrativo da prefeitura, gerir assuntos da cidade e preparar o orçamento anual (D'SOUZA, 1992). Nota-se que o papel do prefeito é frequentemente confundido com o do comissário municipal, mas nem o *Commissioner* tem carta branca para planejar e gerir a cidade, pois sua gestão também está limitada a algumas questões administrativas, como saneamento, educação pública e coleta de lixo. Todas as outras questões-chave são de responsabilidade do governo estadual, como mostra a Figura 4. Inclusive, a aprovação do *Development Plan* depende do governo estadual. Assim, apesar do *Development Plan* ser elaborado pela *Municipal Corporation of Greater Mumbai*, é necessário sancioná-lo com o governo do Estado (D'SOUZA, 1992).

Já o governo central é aquele que planeja diretamente as áreas de interesse nacional, como, por exemplo, ferrovias e áreas militares. Também promove o esquema nacional de modernização urbana chamado de *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission* (JNNURM), que é onde os aportes financeiros para desenvolvimento urbano estão alocados desde 2005 (ZHANG, 2017). O JNNURM envolve parcerias de investimento entre o

governo central, estadual e órgãos locais para financiamento de projetos de renovação urbana, construção ou ampliação de sistemas de água, esgoto, coleta de lixo e de transporte urbano –, além de projeto de reurbanização de favelas. O projeto tem quatro desdobramentos: dois esquemas que cobrem 63 grandes cidades (incluindo Mumbai), e dois esquemas para cidades menores (KAPUR, 2013). O governo estadual fica responsável pelo plano regional, e pela agência do *Mumbai Metropolitan Region Development Authority* (MMRDA), além de escolher o *Municipal Commissioner* de Mumbai (ZHANG, 2017).

Assim, as três hierarquias de governo têm poder sobre a gestão dos assuntos urbanos em Mumbai, o que tende a causar alguma confusão de demarcação de limites administrativos entre os três poderes (ZHANG, 2017). Isto é, apesar da Figura 4 conter indicações sobre qual instância tem gerência sobre qual serviço, na prática é difícil atribuir com certeza em todo o território a responsabilidade pela prestação de serviços específicos a um determinado nível de governo. Esse problema é particularmente agudo em Mumbai e em outras capitais dos Estados, onde a sobreposição de funções entre o governo estadual e a Corporação Municipal torna o sistema opaco (PETHE; TANDEL; GANDHI, 2012). O que a maioria dos governos estaduais fez foi formalizar como de atribuição dos governos locais aquelas funções que já eram exercidas pelos mesmos antes da emenda constitucional (PETHE; TANDEL; GANDHI, 2012).

FIGURA 4 – Estrutura da gestão urbana em Mumbai

Fonte: Adaptado de Pessina e Sengupta (2012, p. 12).

Cabe apontar também que, principalmente nas megacidades, a entrega de bens e serviços públicos tem acontecido em grande medida via paraestatais criadas pelos governos estaduais e governo central a fim de realizar tarefas específicas. Algumas paraestatais proeminente em Mumbai é a *Maharashtra State Road Development Corporation* (MSRDC) criada sob o governo de Maharashtra, e o *Bombay Port Trust* criada pelo governo central. Os dirigentes das paraestatais do Estado são nomeados pelo Ministro-Chefe do Estado e os que dirigem as paraestatais criadas pelo governo central são nomeados pelo ministério correspondente no nível central (PETHE; TANDEL; GANDHI, 2012).

Assim, o que se nota é que tanto a instância central, quanto a estadual, chegam a interferir no planejamento e gestão local. O grau de interferência tende a variar dependendo da região e do político eleito em cada momento. O que significa que apesar da autonomia local estar assegurada pela 74ª emenda, isto não se observa na prática. E, portanto, há um diferencial importante entre as cidades brasileiras e as indianas, em que as primeiras tem mais autonomia para o planejamento e gestão urbana, enquanto as segundas têm que responder ao governo nacional e, principalmente, ao estadual.

2.7 Breve histórico sobre o planejamento de Mumbai

No início do século 18, quando Mumbai era colônia da Inglaterra foram introduzidas as primeiras formas de planejamento urbano, nas quais se mantinha a separação entre o assentamento urbano inglês e os ricos *parsis* dentro da fortaleza, e o assentamento urbano dos indianos de classes de renda baixa e, principalmente, das castas mais baixas, fora das portas da fortaleza (HAZAREESINGH, 2001). Notava-se em Mumbai a concentração de todas as funções administrativas importantes e elites residenciais na área central, além de uma difusa segregação residencial ao longo da região norte, de modo que os indianos pertencentes às mais altas castas⁴⁴ ocupavam as áreas com melhor localização e infraestrutura, enquanto os indianos de castas mais baixas ou de outras religiões ficavam com as piores condições (GRANCHO, 2008).

As casas e os abrigos dos mais pobres no setor indiano da fortaleza, foram sendo gradualmente demolidos (sem qualquer compensação) para disponibilizar espaço para mercadores abastados e outros residentes prósperos, que eles consideravam possuir maior legitimidade em procurar a centralidade e a proteção da fortaleza (HAZAREESINGH, 2001). Essa população despejada ia se reestabelecendo ao norte, conforme se observava a expansão urbana. Nota-se que desde então a área central ficou densamente povoada (GRANCHO, 2008). Com o crescimento das unidades de fabricação de tecidos de algodão, em 1888, Bombaim emergiu como o segundo maior centro comercial da Índia, depois de Calcutá (RISBUD, 2003). Esse foi um período de expansão da acumulação de capital para os comerciantes indianos. A partir da década de 1860, foi possível investir cada vez mais na construção de moinhos de algodão, e até o final do século Bombaim denotava uma nova paisagem industrial (HAZAREESINGH, 2001).

A cidade que se industrializava atraiu uma oferta massiva de mão-de-obra qualificada e não qualificada de todo o país (HAZAREESINGH, 2001). O crescimento da cidade foi constante à medida que seu setor manufatureiro se tornou mais diversificado com a expansão para a indústria química, metal básico e produtos de engenharia (GRANCHO, 2008). Para alojar os trabalhadores migrantes que chegavam à cidade os donos das fábricas construíram prédios de aluguel de um quarto, sob a premissa de que os trabalhadores com baixos salários só seriam capazes de pagar uma pequena taxa de aluguel e, por isso, o alojamento deveria ser pequeno (HAZAREESINGH, 2001). Essas acomodações eram

⁴⁴ As castas são um sistema de estratificação social que classifica as pessoas segundo o grupo em que nascem. Apesar de proibido desde a década de 1940 pela constituição indiana, ainda segue presente no cotidiano. E, em áreas rurais da Índia, o sistema de casta ultrapassa a religião em que foi criado, o hinduísmo, e classifica até mesmo católicos e muçulmanos (PEREZ, 2013). Ver Capítulo 4.

chamadas de *Chawls*, e na ausência de regulamentos que especificassem características mínimas adequadas aos espaços interiores das acomodações, ou mesmo nos espaços comuns dos edifícios, foram instalados dormitórios de um cômodo em edifícios sem conexões com drenos ou tubulações de esgoto, e com pouco espaço para a circulação de ar (HAZAREESINGH, 2001).

Entende-se que, de fato, os domicílios superlotados e insalubres ameaçavam a vida de seus ocupantes, pois facilitavam a propagação de doenças como a tuberculose. Além disso, as usinas de algodão movidas a carvão e as locomotivas ferroviárias produziam uma espessa fumaça preta que causava deterioração da qualidade do ar e aumentava a suscetibilidade a doenças respiratórias em toda a cidade, mas principalmente nos *chawls* devido as precárias condições de infraestrutura (HAZAREESINGH, 2001). Aponta-se ainda que, enquanto a prefeitura (*Municipal Corporation*) expandiu o abastecimento de água da cidade, isso não foi acompanhado pela construção de um amplo sistema de drenagem, deixando a grande maioria dos bairros ao norte, onde se localizavam as famílias mais pobres, sem drenos ou esgotos adequados (HAZAREESINGH, 2001).

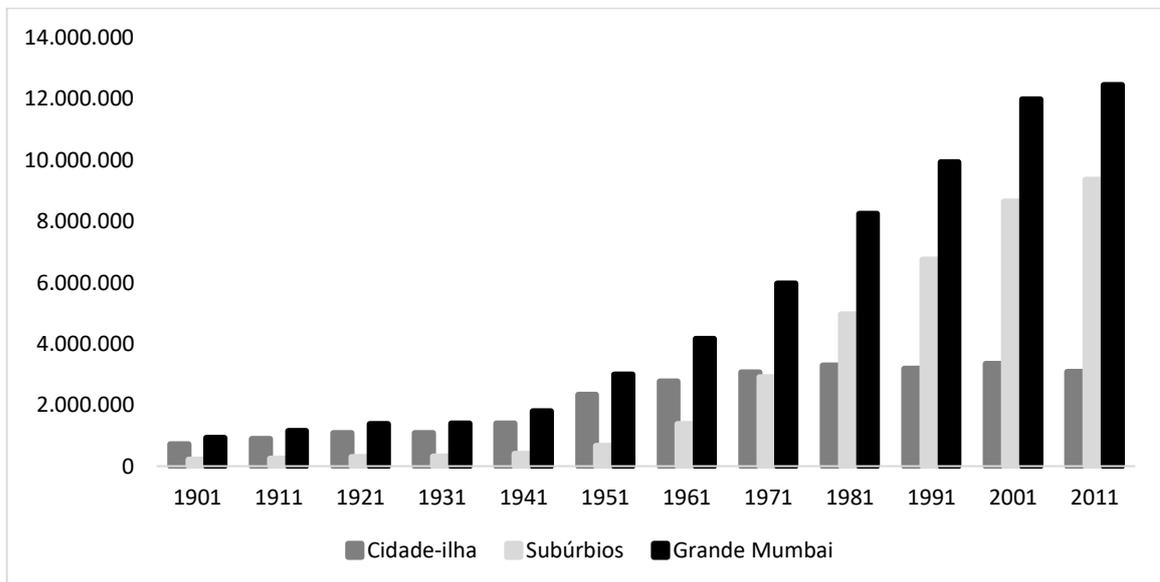
Nesse quadro, a peste acometeu Bombaim em 1886, levando 50 mil pessoas, um quarto da população, a abandonar a cidade. Entre 1897 e 1899, a praga foi causa de morte de 44.984 habitantes (5,8% da população da cidade, de acordo com o Censo Demográfico de 1901). Confrontada pela sua possível extinção, Bombaim começou a melhorar as condições de higiene, drenagem e o oferecimento de água potável (CHANDRASEKHAR, 2005). Para tanto, foi desenvolvido o *Bombay City Improvement Trust* em 1898 como forma de lidar com os males do desenvolvimento não planejado da cidade (HAZAREESINGH, 2001). Contudo, como no final da década de 1830 a elite havia adquirido uma parcela significativa do poder local e, na década de 1880, conquistou o direito de ser representada na recém-criada *Municipal Corporation*, o *Bombay City Improvement Trust* foi apoderado pela elite, que tinha um amplo consenso sobre a necessidade de "limpar" a cidade. E a segregação social daqueles que moravam em determinadas áreas da Mumbai foi um dos elementos cruciais da renovação urbana empreendida a partir de então (HAZAREESINGH, 2001).

De acordo com Hazareesingh (2001), os habitantes das áreas mais pobres da cidade foram expulsos de suas casas sem direito a acomodações alternativas. Como resultado, eles tentaram se alojar em acomodações improvisadas nos arredores desses bairros que costumavam residir (como *Nagpada*, *Mandvi*, *Market* e *Chandanvadi*), e assim nascem os primeiros *slums* (HAZAREESINGH, 2001). A aplicação da nova lei sanitária também levou a transformação do interior dos edifícios, com a abertura de corredores a partir da demolição

de cômodos, resultando em um crescimento da demanda por moradias, o que causou aumento nos preços dos aluguéis (HAZAREESINGH, 2001).

Em 1915, obedecendo a estrutura de planejamento britânica, o *Bombay*⁴⁵ *Municipal Corporation* (prefeitura) realizou o primeiro esforço em direção à institucionalização do planejamento da expansão urbana ao promulgar o *Bombay Town Planning Act*, que aprovava a preparação de *Town Planning Schemes*, para regulamentar e controlar o crescimento de áreas focalizadas do subúrbio da cidade que estavam em processo de desenvolvimento (D’SOUZA, 1992). O primeiro esforço para tentar planejar a Grande Mumbai como um todo se chamou *Modak Meyor Master Plan*, e foi realizado em 1948, tendo como objetivo principal a regulação do crescimento populacional (NALLATHIGA, 2009). No Gráfico 7 se nota que a população da Grande Mumbai começa a aumentar, principalmente, a partir dos anos 1950, com destaque para o aumento da população residindo nos subúrbios, que passa de 665 mil em 1951, para quase 5 milhões em 1981.

GRÁFICO 7 – População residente na cidade-ilha, subúrbios e Grande Mumbai, 1901-2011



Fonte: Índia (2011a).

A seguir, o *Bombay Town Planning Act*, de 1954, substituiu a lei municipal de 1915, tornando obrigatório que a produção do *Development Plan* para o planejamento da cidade, em conjunto com os *Town Planning Schemes*, para o planejamento de áreas

⁴⁵ Bombaim foi oficialmente renomeada como Mumbai, em 1995, quando o partido nacionalista Hindu *Shiv* assumiu o poder em *Maharashtra*. Eles argumentaram que "Bombaim" era uma versão inglesa corrompida de "Mumbai", sendo, portanto, um legado indesejado do domínio colonial britânico. A mudança de nome não afetou muito como a cidade era conhecida internamente, pois os grupos étnicos que falam os idiomas locais, *Marathi* e *Gujarati*, sempre chamaram a cidade de Mumbai (GHADGE, 2018).

específicas que se encontravam em processo de desenvolvimento (D’SOUZA, 1992). Tal ato foi substituído 11 anos depois de sua criação, mas nesse caso, a substituição veio de outro nível de governo, o nível estadual, através do chamado *Maharashtra Regional and Town Planning Act*, de 1966. O ato determinou a existência de três instrumentos de planejamento urbano: o *Town Planning Schemes* que continuavam a planejar áreas específicas, o *Development Plan* para planejar a cidade, e o *Regional Plan* para planejar a Região Metropolitana –, sendo que em teoria os planejamentos devem ser complementares e não concorrentes (D’SOUZA, 1992).

Ademais, cabe apontar que, assim como acontece com o Plano Diretor no Brasil, o *Development Plan* na Índia tem uma ligação importante com o zoneamento, chamado de *Development Control Regulations – DCR* (BANERJEE-GUHA, 2002). O DCR formula as determinações do uso e ocupação do solo em áreas urbanas e regulam as intensidades das atividades e a provisão de infraestrutura para os próximos 20 anos. É também importante distinguir que, ainda que a bibliografia use *Master Plan* e *Development Plan* como sinônimos (PETHE et al., 2014; NALLATHIGA, 2006; D’SOUZA, 1992), deve-se ter cuidado com as nomenclaturas a partir de 2005, momento em que governo central criou o projeto *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission* (JNNURM), que foi quando ficou estipulado que o instrumento de planejamento se chama *Development Plan*, e que o mesmo, quando se trata das megacidades, deve incluir tudo o que se inseriria nos moldes anteriores, adicionando a identificação de objetivos que poderiam incorporar o financiamento do JNNURM (KAPUR, 2013).

Obedecendo a linha histórica, aponta-se que o primeiro Plano Diretor de Mumbai, *Bombay’s First Development Plan*, foi criado depois da independência indiana, e inicialmente planejado para o período de 1964 a 1977 (D’SOUZA, 1992). No entanto, seu período de vigência acabou se estendendo, e o primeiro plano permaneceu como a única referência de planejamento municipal até 1993 (D’SOUZA, 1992). O segundo Plano Diretor, *Bombay’s Second Development Plan*, foi produzido entre 1977 e 1985, e só foi sancionado pelo governo estadual, e em partes, entre os anos de 1991 e 1993 (D’SOUZA, 1992). Ou seja, o segundo Plano Diretor começou a ser produzido logo depois da finalização do primeiro, mas só teve aval do Estado anos depois de ser escrito.

Para D’Souza (1992), a proposta do primeiro plano era fornecer infraestrutura adequada para a cidade, mas não havia objetivos e metas claros para sua implementação. E, de acordo com Nallathiga (2006), o plano não tentava promover o crescimento industrial ou econômico, visava apenas “descongestionar” a área central da cidade em todos os aspectos –

densidade populacional, atividade comercial e industrial. Porém, a área central continuou a crescer – tanto em termos de atividade econômica quanto de população. Por isso, os gestores tomaram uma atitude mais direta e, em 1971, iniciou-se o planejamento da construção de uma cidade satélite para Mumbai, *Navi Mumbai*. No Censo de 2011, Navi Mumbai já acomodava mais de 1,12 milhões de habitantes e, de acordo com Gupta (2007), em torno de 43% dos habitantes de Navi Mumbai migraram de Mumbai para esta cidade.

Outras políticas que merecem destaque são o *Urban Land Ceiling Act* (ULCA) e o *Rent Control Act* (RCA). O ULCA foi implementado pelo governo central, em 1976, e valia para 64 aglomerações urbanas em todo o país, inclusive Mumbai. O objetivo principal desse ato era colocar restrições ao tamanho da propriedade e posse de terras urbanas, que no caso das aglomerações urbanas como Mumbai era de 500 m² por proprietário (BARDHAN et al., 2015). Isso teoricamente daria ao governo a oportunidade de criar bancos de terrenos que seriam alugados ou vendidos por preços melhores para aqueles sem casa própria. Assim, o excesso de área seria confiscado em troca de uma compensação financeira. Mas esse esquema não agradou aos grandes donos de terra. Problemas com o não pagamento da compensação levou a vários processos judiciais contra o Estado, e seu intuito inicial de socialização da terra não se concretizou, em realidade, repercutiu no contrário: a oferta de terra foi afetada adversamente pela política (BARDHAN et al., 2015).

Como mostra Bardhan e colaboradores (2015), em razão da crescente demanda por moradias e infraestrutura pelos militares durante a Segunda Guerra Mundial, o governo introduziu o RCA, uma proposta similar à Lei do Inquilinato empreendida por Getúlio Vargas no Brasil, e que tinha a intenção de assegurar os interesses dos inquilinos, fixando o aluguel nos níveis de preço de 1940. Embora inicialmente fosse uma promulgação temporária, a mesma perdurou até o final da década de 1990 –, muito mais tempo do que a política implantada pelo Brasil. E como aconteceu por aqui, a lei desagradou os proprietários, que perderam o interesse de criar novas casas de aluguel e até mesmo investir na manutenção das existentes: de modo que a oferta de domicílios de aluguel continuou caindo, resultando em maior aglomeração nas residências existentes (que estavam em más condições) e na expansão da quantidade de *slums* (PUGH, 1989). Na tentativa de controlar a situação, o governo ficou responsável pela manutenção das habitações, mas sem sucesso. Como os estoques de domicílios de aluguel ficaram restritos, a moradia digna se tornou cada vez mais inacessível

aos pobres urbanos. Em 1997, embora o Supremo Tribunal tenha decidido alterar a lei⁴⁶, essa situação não se transformou (BARDHAN et al., 2015).

O *Second Development Plan* de Mumbai foi preparado para o período de 1981-2001, mas teve duração estendida para o período de 1991-2013, expondo novamente os atrasos na elaboração e aprovação de propostas (ZHANG, 2017). Esse parece ser um plano mais realista com a situação do solo, quando comparado ao primeiro plano, mas ainda apresenta várias deficiências. Por exemplo, o plano previa o uso residencial de terra e habitação para uma população de 9,87 milhões em 2001, enquanto a população em 1991 já era de 9,9 milhões (NALLATHIGA, 2015). Para Pethe e colaboradores (2014), o segundo plano subestimava o tamanho da população de forma intencional, porque não havia recursos disponíveis para a produção de infraestrutura urbana nas proporções que seriam necessárias para atender o déficit total.

Mas a leitura do plano leva a entender que o mesmo enfatizou uma política de “descongestionamento” e de diminuição da densidade populacional na cidade-Ilha, inclusive em termos de remoção de pessoas (principalmente *slums*) e atividades econômicas da área central de Mumbai (NALLATHIGA, 2015). Com uma postura que remete à abordagem malthusiana se assinala no plano que “abrir espaço” é uma necessidade para a saúde e qualidade de vida da população, de modo que altas densidades demográficas são sinônimos de doenças e sujeira. O *Floor Space Index* (FSI) na Índia é correspondente ao coeficiente de aproveitamento no Brasil e ao *Floor Area Ratio* (FAR) dos Estados Unidos. Ele está presente no primeiro plano de Mumbai, indicando que era desejado ter uma densidade populacional uniforme - atingida através do uso do FSI nos valores de 1,33, 1,0 e 0,75, em três partes diferentes de Mumbai (cidade-ilha, subúrbios e os subúrbios ampliados, respectivamente). O segundo plano de desenvolvimento foi ainda mais restritivo com a densidade, mantendo os mesmos valores para a cidade-ilha e subúrbios, e diminuindo o coeficiente nos subúrbios ampliados a 0,5.

Nota-se que a densidade populacional foi diretamente relacionada ao FSI. E para Nallathiga (2006), os regulamentos de FSI impuseram escassez artificial no espaço disponível e, portanto, impactaram os mercados de terra e habitação em Mumbai. De acordo com o autor, esse instrumento foi determinante para que as pessoas fossem se afastando da área central, rumo os subúrbios e para fora dos limites administrativos de Mumbai. A expansão resultou

⁴⁶ Entre 1998 e 2015, houve um aumento de 5% nos aluguéis (BARDHAN et al., 2015).

não apenas na expansão suburbana, mas também levou a condições abarrotadas de moradias nas áreas de expansão (NALLATHIGA, 2006).

Por outro lado, o segundo plano também trouxe métodos novos para lidar com a aquisição de terras e o desenvolvimento de serviços enfrentados no plano anterior, como o *Accommodation Reservations* e o *Transfer of Development Rights* (NALLATHIGA, 2006). O *Accommodation Reservation* trata-se de permitir que proprietários de lotes de terra urbana possam entregar ao governo local parte desse lote, ou construir infraestrutura urbana e entregar ao governo, em troca do aumento do *Floor Space Index* (FSI) (BARDHAN et al., 2015). Isso porque há uma escassez de áreas disponíveis para desenvolvimento e expansão urbana, e o governo local utiliza o princípio de “reservar porções de terras” para o desenvolvimento de infraestrutura e serviços, e inclusive, algumas dessas áreas demarcadas são de proprietários privados. Nesse ponto, entra o *Transfer of Development Rights* (TDR)⁴⁷, que é um complemento ao *Accommodation Reservation*, pois é a forma de pagamento dos proprietários pelas partes do lote, ou o pagamento realizado a construtoras/desenvolvedoras urbanas pela construção de infraestrutura urbana. São produzidos certificados do direito de construção referente a essa porção do lote utilizado ou infraestrutura desenvolvida, que o receptor pode usar para si próprio ou negociar no mercado por dinheiro. A única questão, é que para manter o intento de descongestionamento da cidade-ilha, é possível utilizar o TDR no próprio lote, quando o lote está localizado no subúrbio, ou em qualquer outro lote dentro dos subúrbios (NALLATHIGA, 2014).

O *Transfer of Development Rights* (TDR) também pode ser aplicado para fornecer moradias consideradas “formais” para os residentes de assentamentos informais notificados, que são aqueles classificados pelas instâncias administrativas como *slums* (NALLATHIGA, 2014). Segundo Gill (2018), a autoridade responsável pela produção de moradia, *Maharashtra Housing and Area Development Authority* (MHADH), permitiu que fossem oferecidos certificados TDR não apenas para a metragem quadrada de terreno que foi concedida para a construção de novas habitações, mas também para a quantidade de espaço construído, ou seja, para cada metro quadrado de espaço construído para abrigar pessoas deslocadas de *slums*. De modo que se destacam dois pontos principais: a. Ainda que políticas de melhorias de *slums* datem da década de 1950, a reurbanização e relocação de favelas em Mumbai vão se institucionalizar como política pública⁴⁸ nas décadas recentes, também dentro

⁴⁷ Na Índia, Mumbai foi a primeira cidade a introduzir a ferramenta que agora já está presente em outras megacidades, como Bangalore, Hyderabad e Ahmedabad (CEPT UNIVERSITY, 2021).

⁴⁸ Ver Capítulo 4.

de um formato de associação entre o público e o privado. E b. A realocação e reurbanização de favelas viraram uma fonte lucrativa, pois os desenvolvedores podem gerar muito mais TDR construindo habitações e fazendo melhorias em *slums* do que jamais poderiam através da construção de infraestrutura urbana, e mesmo através da produção de casas/apartamentos para classe média (GILL, 2018).

Assim, o TDR separa o potencial de desenvolvimento de uma determinada parcela de terra e permite seu uso em outros lugares dentro das zonas definidas da cidade. Portanto, trata-se de um FSI adicional para os subúrbios. E nesse sentido de transferir o potencial construtivo, ele guarda similaridades com a ferramenta de Transferência de Potencial Construtivo, utilizada em São Paulo. Destaca-se também que os Estados Unidos foi o primeiro país a usar o conceito de TDR, pois foi em 1916, na cidade de Nova York, que uma lei de zoneamento permitia que os proprietários de lotes vendessem seus potenciais construtivos não utilizados para lotes adjacentes. E desde então, muitos programas de TDR foram executados em várias cidades estadunidenses, mas poucos são considerados bem-sucedidos (HOU; CHAN; LI, 2018). Para Hou; Chan e Li (2018), um importante empecilho é a falta de antecipação pela gestão local da necessidade de infraestrutura urbana para suportar o aumento da densidade populacional nas áreas de utilização da TDR.

Aponta-se que o TDR segue presente no novo *Development Plan 2014-2034*, que foi escrito sob o slogan “*Make Mumbai Great Again*”, fazendo uma analogia ao nome *Greater Mumbai*. O novo plano, assim como os Planos Diretores Estratégicos de São Paulo, foi o primeiro na megacidade que teve a participação da sociedade civil em alguma etapa. A pressão pela participação partiu dos movimentos populares, tanto daqueles comandados pelas classes médias que buscam a casa própria, quanto dos moradores dos *slums*. Segundo informações do *Urban Design Research Institute* (2017), o atual plano foi apresentado à sociedade em fevereiro de 2015, e teve 60 dias para ouvir críticas e sugestões da população.

Considerações sobre o Capítulo 2

Planejar a megacidade é trabalhar com sistemas complexos, cujas questões mais críticas incluem a necessidade de coordenação de várias áreas administrativas. No entanto, apesar das regiões metropolitanas no Brasil e na Índia serem instituídas por lei complementar estadual, visando integrar a organização e o planejamento dessas diversas áreas, entende-se que as articulações para governança metropolitana permanecem insuficientes e fragmentadas, impossibilitando a implementação dos mesmos. Por isso, opta-se por focar a análise no *core*

das megacidades de São Paulo e Mumbai, considerando as especificidades dos estudos de casos.

As duas megacidades cresceram muito em função de elevados fluxos migratórios de migrantes nacionais e internacionais. O crescimento das áreas periféricas da entidade urbana núcleo dessas megacidades teve origem na expulsão dos pobres das áreas centrais, mais reguladas e melhores providas de infraestrutura. Essas áreas tradicionalmente ficaram relegadas às camadas ricas.

Aponta-se que o planejamento no Sul Global não pode ser entendido fora da realidade do Urbanismo Subalterno, pois o planejamento municipal nesses países se baseia ainda em propostas de planejamento e políticas urbanas, como o *Master Plan*, que foram estabelecidas inicialmente pelo Norte Global para a conjuntura da cidade do Norte. A lógica fica evidente quando se analisa que o planejamento de São Paulo, durante o século 20, foi inspirado pelas propostas de melhoramentos urbanos na Europa, enquanto o zoneamento teve influência estadunidense. Recentemente, os Planos Diretores Estratégicos também se inserem nas abordagens de planejamento estratégico que tiveram origem nos Estados Unidos, e que tem como exemplo mais conhecido o caso de Barcelona. No entanto, cabe apontar que houve importantes aprimoramentos nos instrumentos de planejamento urbano paulista -, e o aumento da participação popular merece destaque nesse contexto.

De fato, nota-se que São Paulo e Mumbai têm em comum a utilização do planejamento no primeiro momento como uma forma direta de manutenção de determinadas áreas da cidade para grupos sociais de alta renda. Ou seja, as regulações serviram para dificultar e afastar os pobres de áreas valorizadas. E apenas nessas áreas valorizadas é que se investiu em infraestrutura e serviços. Já no segundo momento, as regulações foram aplicadas como princípios sanitaristas e higienistas. Como as construções das classes baixas não obedeciam a parâmetros relacionados a ventilação, por exemplo, havia mesmo maior possibilidade do alastramento de doenças. Mas essa preocupação não veio acompanhada de amplas e estruturadas políticas habitacionais que trariam outras formas de assistência para esses grupos sociais. Então, a ilegalidade vai ser construída ao mesmo tempo em que a legalidade se forma no espaço urbano. E, assim, o terceiro momento se refere às décadas recentes, em que as favelas/*slums* começaram a ser mais “tolerados”, e são desenvolvidos instrumentos para reurbanizar e melhorar as condições de vida nesses loteamentos. Mesmo que esses processos partam de acordos com as iniciativas privadas e, que, em sua maioria, acabem reafirmando a segregação social, ao continuar enviando os grupos de baixa renda para as áreas periféricas.

Note-se ainda que políticas habitacionais similares foram implementadas nas megacidades, como o controle do preço dos alugueis. Tal política colocada em prática na década de 1940 no Brasil, e na década de 1970 em Mumbai, teve consequências parecidas para as localidades: ambas desagradaram os donos dos imóveis que encontravam formas de expulsar os inquilinos das habitações ou que paravam de realizar a manutenção dos imóveis. A política teve uma duração maior em Mumbai do que em São Paulo, e pode ser tida como um dos fatores que intensificou o quadro de escassez geral de opções de acomodações para as classes baixas.

Por último, aponta-se semelhanças entre os Planos Diretores de São Paulo e os Planos de Desenvolvimento de Mumbai, como é o caso do Coeficiente de Aproveitamento (CA), referente ao *Floor Space Index* (FSI) na legislação indiana. No entanto, nota-se que os Planos de Desenvolvimento de Mumbai têm uma postura com influência da abordagem neomalthusiana, na qual o intuito é o descongestionamento da cidade-ilha. Trata-se de uma questão intrigante, pois a teoria especializada no tema demonstra que uma área mais construída não repercute necessariamente em uma área mais densamente povoada, e o caso do município de São Paulo corrobora essa afirmação. No entanto, é possível notar que nos Planos de Desenvolvimento de Mumbai os planejadores urbanos passam a ideia de que ainda acreditam que conter o FSI repercutiria no descongestionamento populacional e de atividades. Todo esse contexto indiano é uma questão a ser melhor compreendida nos próximos capítulos.

Nesse âmbito, uma análise mais detalhada do cenário de cada megacidade, com foco na relação entre crescimento demográfico intraurbano e as regulações urbanas recentes, será realizada nos Capítulos 3 e 4.

CAPÍTULO 3 – SÃO PAULO EM PERSPECTIVA: O PLANEJAMENTO URBANO E O CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO NA MAIOR MEGACIDADE DO BRASIL

Introdução ao Capítulo 3

Mesmo com taxas de crescimento demográfico em níveis mais moderados no século 21, o crescimento intraurbano não foi homogêneo no município núcleo da megacidade de São Paulo. Nota-se que os distritos apresentaram variadas intensidades de crescimento demográfico e de área construída. Por isso, foi desenvolvida uma Tipologia composta por quatro diferentes cenários, em que se relaciona o crescimento populacional à expansão da área construída nos distritos paulistas. A partir disso, analisou-se um distrito representante de cada categoria, discutindo o conteúdo dos Planos Diretores e Leis de Zoneamento.

De fato, o PDE de 2002 e o PDE de 2014, com suas Leis de Zoneamento correspondentes, avançaram na inclusão das populações de baixa renda no planejamento urbano, através, por exemplo, das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este foi um passo importante, mas que nem sempre repercutiu em Habitação de Interesse Social. Destaca-se também a relevância do Coeficiente de Aproveitamento (CA) nessa lógica, pois o mesmo apresentou significativas transformações do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971 para o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 e o PDE de 2014.

3.1 Instrumentos e parâmetros dos Planos Diretores

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971 e sua Lei de Zoneamento vão espelhar o que já encontrava na cidade, influenciados por pesquisas de décadas anteriores, como a pesquisa elaborada pelo Padre Louis-Joseph Lebre⁴⁹ na década de 1950, e o Plano Urbanístico Básico (PUB), desenvolvido em 1968 e engavetado pela gestão de Paulo Maluf (SATO; BERNARDINI, 2018). Destaca-se, principalmente, que posteriormente o PDDI vai trazer os Coeficientes de Aproveitamento (CA) permitidos em cada zona. Como explica o arquiteto e urbanista Adiron Ribeiro em entrevista à Pessoa (2015), antes do PDDI havia um CA mínimo, que era fixado, e como não havia zonas delimitadas na cidade, ele tinha um valor genérico. Assim, construía-se o prédio até o gabarito permitido, depois se aumentava o recuo e se construía mais um ou dois andares, até onde fosse possível, de modo que o resultado do edifício parecia uma escada. Adiron foi o principal desenvolvedor do PDDI, no qual é proposto que para se garantir a ventilação e iluminação das

⁴⁹ Lebre foi fundador na década do escritório SAGMACS (Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais), e no final dos anos 1950 realizou a primeira pesquisa de dados sociais, econômicos e urbanísticos da cidade de São Paulo (SATO; BERNARDINI, 2018).

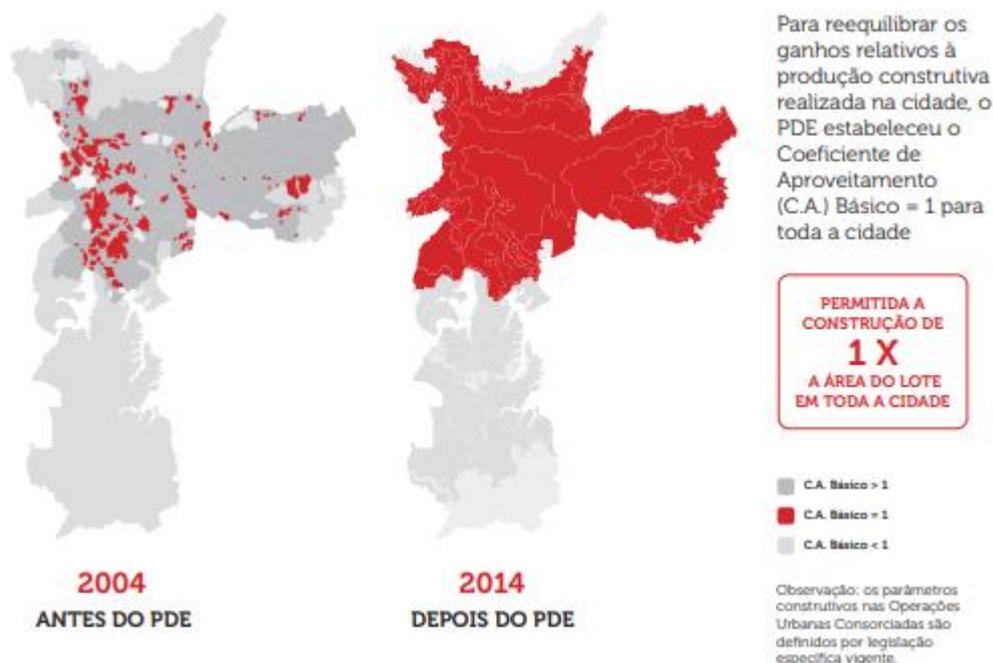
construções é necessário que os valores de CA sejam regulados. Todavia, é no PDDI que se começa a relacionar o CA com a Taxa de Ocupação (TO), que se refere a parte do terreno que está ocupada pela edificação.

Assim, para aumentar o CA, a TO deveria ser reduzida (de modo que os prédios acabam sendo mais altos). Os Planos Diretores Estratégicos de 2002 e 2014, apesar de buscarem se afastar dos moldes do PDDI, acabaram mantendo tal relação entre CA e TO. Por exemplo, o PDE de 2014 propõe que na Zona de Baixa Densidade⁵⁰ o CA máximo é 1,0, já na Zona de Média Densidade Populacional o CA máximo pode chegar a 2,0, e na Zona de Alta Densidade pode chegar a 2,5.

Em 2014, comparado com 2002, a maior parte da área urbana tem como CA básico 1,0, padronizando ainda mais esse parâmetro na cidade (Figura 5). A padronização é interessante na perspectiva de que a diferença entre o CA básico e máximo pode ser obtido a partir do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, sendo que se estabeleceu que esses recursos seriam direcionados para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), e utilizados na implantação de melhorias na cidade. A outorga onerosa é utilizada desde antes da promulgação do Estatuto da Cidade em São Paulo, mas foi depois deste, e através do Plano Diretor Estratégico de 2002, que o instrumento pôde ser aplicado plenamente. O PDE de 2014, complementado pela Lei nº 16.402/2016, de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, fixou o valor de contrapartida para o potencial construtivo adicional, e com abrangência para quase todo o território da cidade (SÃO PAULO, 2016a).

⁵⁰ As áreas do município são classificadas em tipologias, como Zona Exclusivamente Residencial (ZER) ou Zona Mista (ZM), enquanto os graus de adensamento determinam os tipos, como Zona Mista de Baixa Densidade (ZM-1) ou Zona Exclusivamente Residencial de Média Densidade (ZER-2) (SÃO PAULO, 2002).

FIGURA 5 – Coeficiente de Aproveitamento em São Paulo, 2004 e 2014



Fonte: São Paulo (Infográfico, 2015).

Enquanto questões ambientais, a taxa de permeabilidade é um dos parâmetros que tem uma proposta ambientalista, ao ser instituída no PDDI de 1971 para a absorção de águas pluviais (PESSOA, 2015). Mas não leva em consideração permeabilidade do solo, nível do lençol freático e outras questões importantes que deveriam ser analisadas durante as obras (GIAQUINTO, 2010). De qualquer forma, foi uma regulação mantida desde então. No PDE 2002, as políticas ambientais e de desenvolvimento urbano foram integradas às demais políticas e estabeleceram os princípios que orientam as proposições urbanístico-ambientais para toda a cidade (SÃO PAULO, 2002). Com isso, tem-se, por exemplo, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, introdução de restrições ambientais no zoneamento urbano, proposta de ampliação do sistema de áreas verdes, cuidado com a impermeabilização excessiva. Em 2014, além da manutenção desses preceitos ambientais, ainda se nota a criação de uma cota ambiental, a qual estimula ações como plantio de mais árvores, aumento do reservatório de contenção de água de chuva ou criação de fachada verde. Empreendedores têm de adotar ações mínimas sem as quais não conseguirão o licenciamento, ao mesmo tempo em que recebem estímulos monetários ao adotarem essas medidas (SÃO PAULO, 2014).

Outra questão que chama atenção é que a exigência de vaga de estacionamento entrou nas revisões do PDDI de 1971, como algo muito valorizado pelo mercado imobiliário, tendo em vista que as cidades já eram dependentes do automóvel (GIAQUINTO, 2010). Como

o PDE de 2014 propõe o incentivo ao uso de transporte público nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, nas áreas bem servidas de infraestruturas de transporte público não é mais obrigatório atender a um número mínimos de vagas de garagem por empreendimento. Inclusive, as vagas de garagem que excedam os limites de uma vaga por unidade residencial e uma vaga para cada 100m² de área construída computável dos empreendimentos não residenciais passarão a ser computáveis, portanto, passíveis de cobrança de Outorga Onerosa (o que encarece a obra). E, ao mesmo tempo, exigiu-se o alargamento de calçadas, e a criação de mais vagas para bicicletas (SÃO PAULO, 2014).

Área e frente mínimas de lotes estão baseadas na Lei Federal 6.766/79 que se orienta por padrões de lotes das classes médias (frente 10 metros e área de 250 m²). Para Giaquinto (2010), há uma impossibilidade de manter esses indicadores nas classes baixas, por isso, já se aceita em termos legais valores que sejam a metade do que foi estabelecido em 1979. Afinal: “estas exigências exageradas contribuíram tanto para o surgimento dos loteamentos clandestinos, como para a dificuldade de regularizá-los posteriormente” (GIAQUINTO, 2010, p. 161). Em São Paulo, nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) não precisa se aplicar esses padrões, já visando o maior aproveitamento do espaço destinado às classes baixas.

De fato, desde 2002 há o reconhecimento das áreas ocupadas por favelas e loteamentos clandestinos, instituídas enquanto as tais ZEIS. Em 2002, em São Paulo se observa uma área demarcada como ZEIS de 139,48km². Em 2014, há uma expansão dessa área, passando a ser de 180,59 km² (Quadro 4). Propõe-se que nas ZEIS se construa moradia popular, ao mesmo tempo em que se permite que aquelas favelas que já existem se transformem em um bairro considerado legal e regular (SÃO PAULO, 2014).

As ZEIS 1 são demarcadas como áreas ocupadas pela população de baixa renda, incluindo favelas e loteamentos irregulares e alguns conjuntos habitacionais que não estão em situação regular ainda. Trata-se do tipo de ZEI com a maior metragem, são 144,73 km² no PDE de 2014 (Quadro 4).

ZEIS 2 são áreas vazias e destinadas à produção de habitação de interesse social, sendo que 60% do que é produzido será para a população com renda de até três salários mínimos e 40% para famílias com até seis salários mínimos. Nota-se que, entre 2002 e 2014, esse foi o tipo de ZEI que teve a maior ampliação, um crescimento de 109,6% (Quadro 4). Distribuída principalmente nos distritos de Brasilândia, Iguatemi, Jose Bonifácio, Itaquera, Perus, Jaragua, São Rafael, Guianases e Raposo Tavares (Figura 6).

ZEIS 3 é destinada aos imóveis ociosos, galpões abandonados, deteriorados e cortiços localizados em áreas com boa oferta de infraestrutura. Nesses espaços a proposta é utilizar recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Há principalmente aumento nos distritos de Santa Cecília, República, Bom Retiro, Mooca, Belém (Figura 6).

ZEIS 4 está relacionada a áreas próximas aos mananciais, em que a legislação permite construir, mantendo especificidades (como densidades populacionais menores) para preservar o ambiente. Nesse caso, trata-se principalmente reassentamento de famílias, com taxas menores de ocupação e cumprindo leis estaduais específicas, como aquelas referentes as represas Billings e Guarapiranga. A proposta é dar uma condição digna para quem já mora nessas regiões, minimizando os impactos ao meio ambiente. Nota-se o aumento das áreas de ZEIS 4 nos distritos do Jardim Ângela e Parelheiros, por exemplo, e diminuição da área no distrito do Grajaú (Figura 6).

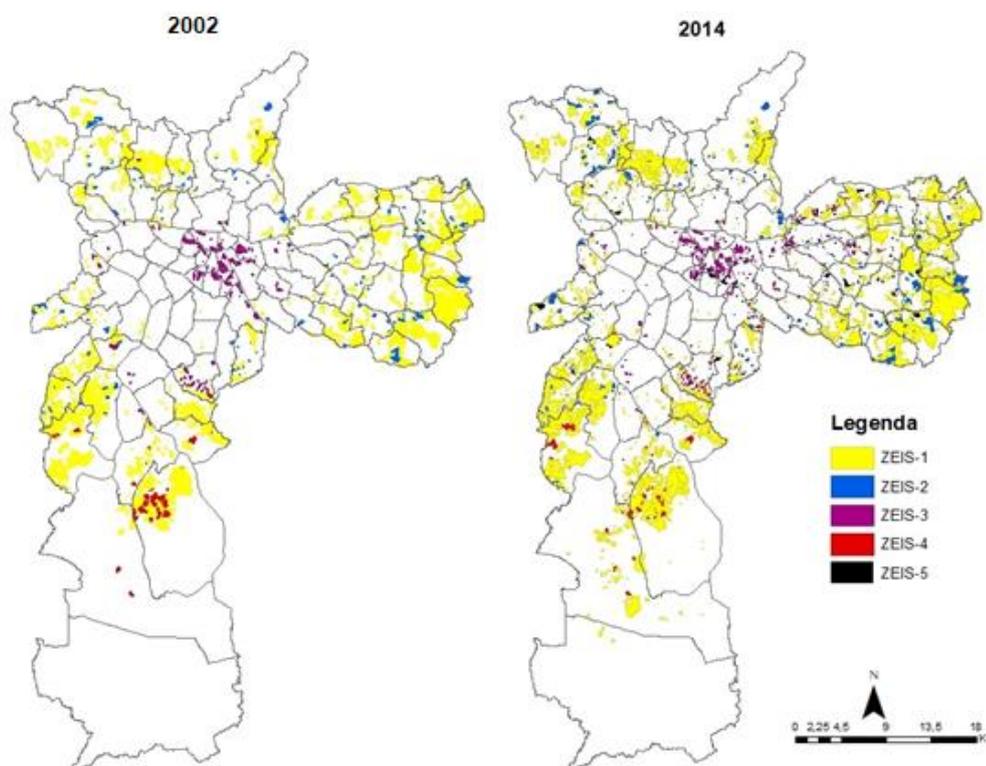
ZEIS 5 é uma novidade do PDE de 2014. O objetivo é utilizar imóveis subutilizados para construção de Habitação do Mercado Popular (HMP). Propõe-se que cada empreendimento tenha 40% para atender famílias que ganham de 3 a 6 salários mínimos, e outros 60% para atender famílias que ganham até 10 salários mínimos. Sendo que desse 60% pode-se destinar até 20% para fazer área comercial no térreo. Tem a menor metragem dentre os tipos de ZEIS, são apenas 6,76 km² (Quadro 4). Nota-se que as áreas classificadas como ZEIS 5 estão muito próximas de eixos bem estruturados, principalmente nos distritos da Sé, Liberdade, Boa Vista, Cambuci e Ipiranga (Figura 6).

Como as ZEIS já estavam presentes em 2002, em 2014 a proposta de aprimoramento se relaciona com a introdução de ferramentas como a cota de solidariedade, que estabelece que a cada novo grande empreendimento, plano ou projeto urbano, sejam produzidas habitações de interesse social pelo empreendedor, ou doados terrenos ou recursos para o poder público produzir HIS (SANTORO; BORELLI, 2015). Além de outros instrumentos para auxiliar a implementação da mesma, como o uso de 30% dos recursos do FUNDURB para a produção de Habitação de Interesse Social (SANTORO; BORELLI, 2015).

QUADRO 3 – Área classificada como ZEIS, por tipo de ZEIS, segundo Plano Diretor de São Paulo

Tipo de Zeis	PDE 2002 (lei 13.430/2002) e PRE (Lei 13.885/2004) (km ²)	PDE 2014 (lei 16.050/2014) (km ²)	PDE 2014 subtraindo PDE 2002	Crescimento %
ZEIS 1	122,24	144,73	22,49	18,4
ZEIS 2	7,76	16,26	8,50	109,6
ZEIS 3	5,92	8,37	2,45	41,4
ZEIS 4	3,57	4,47	0,90	25,3
ZEIS 5	-	6,76		

Fonte: Câmara de Vereadores (2014) *apud* Santoro e Borelli (2015, p. 12).

FIGURA 6 – Distribuição das ZEIS em São Paulo, 2002 e 2014

Fonte: São Paulo (Leis de Zoneamento 2004; 2016a).

Em 2002, tem-se os elementos estruturadores no PDE, como a Rede Hídrica Estrutural, a Rede Viária Estrutural, a Rede Estrutural de Transporte Coletivo e a Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades (SÃO PAULO, 2002). E o PDE 2014 se propôs a adensar e dar maior utilização construtiva ao longo de tais eixos. Se comparamos os corredores atuais com as zonas anteriores, uma grande parte já existia, no entanto, o PDE de 2014 é mais amplo. Assim, tem-se, de forma geral, os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, áreas em que se pretende aumentar a oferta de transporte público e moradia, permitindo que mais pessoas morem perto dos grandes sistemas de transporte. O projeto de revisão da lei de uso e ocupação do solo demarca esses eixos como zonas, a Zona

de Estruturação Urbana (ZEU) e a Zona de Estruturação Urbana Previsto (ZEUp) (SÃO PAULO, 2014). Para explicar melhor, há:

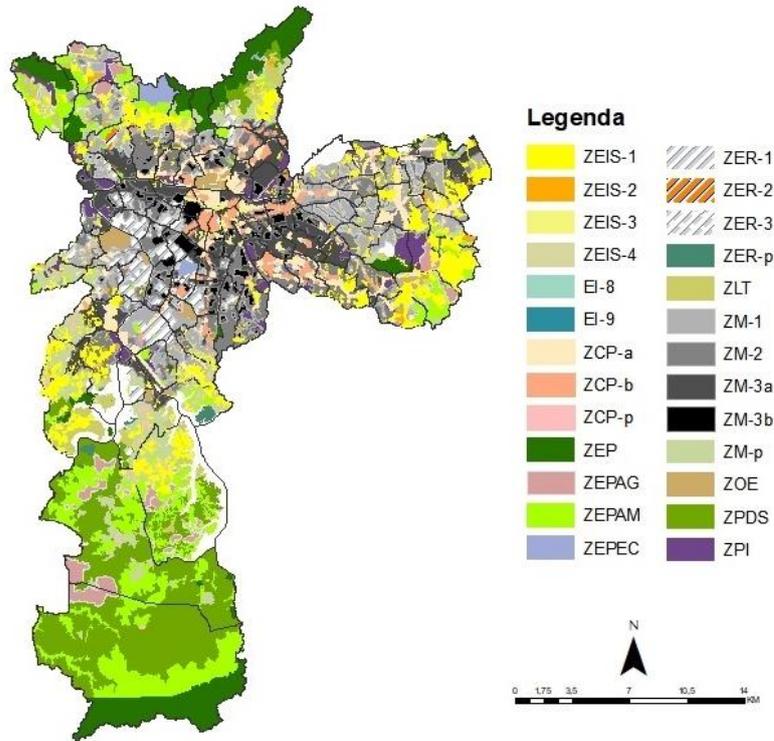
1) Territórios de transformação, onde a Prefeitura propõe induzir a transformação da cidade. Essa transformação prioritária vai se dar em torno dos eixos de oferta de transporte público coletivo, que são formados pelas zonas Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), zonas inseridas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (ZEUP), Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM) e Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana Previsto (ZEMP) (SÃO PAULO, 2014).

2) Territórios de qualificação: São áreas em que se busca a manutenção dos usos não residenciais existentes, o estímulo a atividades produtivas e atração de mais moradores, sendo formados pelas zonas Zona de Ocupação Especial (ZOE), Zona Predominantemente Industrial (ZPI), Zona de Desenvolvimento Econômico (ZDE), Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), Zona Mista (ZM), Zona Corredor (ZCOR) e Zona de Centralidade (ZC) (SÃO PAULO, 2014).

3) Territórios de preservação: trata-se de todas as zonas que dizem respeito à preservação, seja ela ambiental, paisagística, cultural, histórica ou da memória da cidade. Essas áreas são formadas pelas zonas Zona Especial de Preservação (ZEP), Zona Especial de Preservação Cultural (ZEPEC), Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPAM), Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS), Zona Exclusivamente Residencial (ZER) e Zona Predominantemente Residencial (ZPR) (SÃO PAULO, 2014).

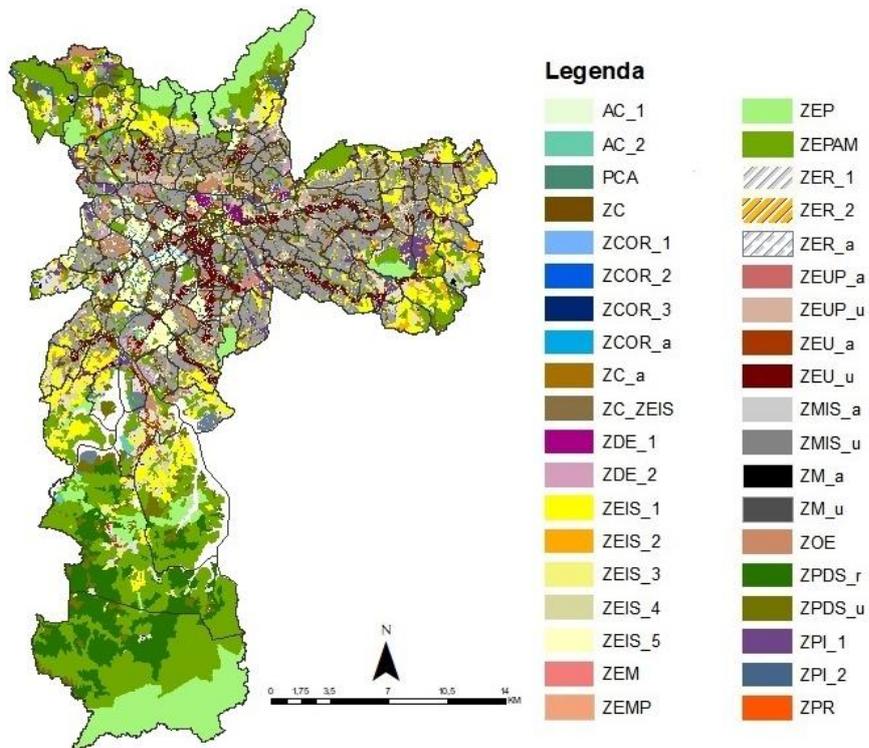
A diferenciação entre a classificação do PDE 2002 (com seu zoneamento de 2004) e do PDE 2014 (com seu zoneamento de 2016) podem ser visualizadas nas Figuras 7 e 8 a seguir.

FIGURA 7 – Zoneamento referente ao Plano Diretor de 2002



Fonte: São Paulo (Malha zoneamento, 2004).

FIGURA 8 – Zoneamento referente ao Plano Diretor de 2014



Fonte: São Paulo (Malha zoneamento, 2016a).

Por fim, há a questão da participação social. Segundo Adiron, o prefeito Figueiredo Ferraz exigiu que ele delimitasse pessoalmente todos os perímetros inseridos no PDDI de 1971, sem que nenhuma outra pessoa tivesse acesso a essa informação, para evitar conflitos (PESSOA, 2015). Já o PDE de 2002 incentivou o processo de participação pública. Ou seja, esse plano faz parte da retomada do processo de planejamento democrático na cidade de São Paulo. O que se intensificou na elaboração do PDE de 2014, especialmente através dos Planos Regionais Estratégicos, os quais foram elaborados por meio de Oficinas de Planejamento e reuniões em todas as Subprefeituras da cidade.

Assim, realizada a análise do conteúdo das legislações, ou seja, como a cidade é pensada e idealizada, é necessário entender como de fato ela se estruturou nas últimas décadas, com especial atenção ao crescimento populacional, características socioeconômicas e demográficas da população e a expansão das áreas construídas, inclusive daquelas consideradas ilegais e irregulares.

3.2 Crescimento populacional e transformações demográficas em São Paulo (1991 a 2010)

Andrada (1955) afirma que, em 1554, São Paulo surgiu modestamente com a construção de uma paróquia, contando com a presença de alguns padres da Companhia de Jesus e um grupo de índios cativos. De modo que a primeira função do aglomerado foi a de ser núcleo de catequese desses índios. A seguir, em 1560, efetivou-se a elevação da então São Paulo de Piratininga à categoria de vila, estando subjugada a capitania de São Vicente (ANDRADA, 1955). O nascimento de São Paulo deve ser entendido dentro do contexto da Operação Prata, a corrida de Portugal e Espanha pelos minerais que existiam no rio prata (VILARDAGA, 2013). Apesar da riqueza presente nessas minas terem sido superestimadas, até 1650, os residentes de São Paulo estavam subjugados à procura de metais preciosos, e uma quantidade razoável de ouro foi encontrada (VILARDAGA, 2013). Como afirma Prado (1934), no período pré-1700 a sociedade paulista empregava esforços em duas atividades principais: grandes expedições no interior do continente para abertura de fronteiras, e a procura de metais preciosos nas minas.

A calma foi trocada pelo dinamismo, quando, na segunda metade do século 19 se acelerou a marcha do café: “o movimento pioneiro era dirigido pelas grandes famílias de fazendeiros, bastante ricas em capitais para fundar companhias de estradas de ferro, lançar casas de exportação, chamar imigrantes italianos e espanhóis, adquirir maquinaria moderna” (MONBEIG, 2004, p. 128). O café foi o produto que permitiu a inclusão da economia paulista

no cenário econômico nacional e internacional, e deu a São Paulo a posição de principal unidade exportadora do país (FERNANDES, 1959). Mas apesar de ser um elemento muito importante, não é o café em si que possibilita todas essas mudanças, e sim o contexto em que ele é produzido. O fator dinâmico, propriamente dito, está nas condições de sua elaboração em elemento básico da economia (SILVA, 1976). Ou seja, o café prende-se a um conjunto maior de determinações, em que se deve ter em conta, por exemplo, que a alta produtividade advinha da grande disponibilidade de terras e na exploração do trabalho escravo imprimiu ritmo rápido na acumulação de capital (SILVA, 1976).

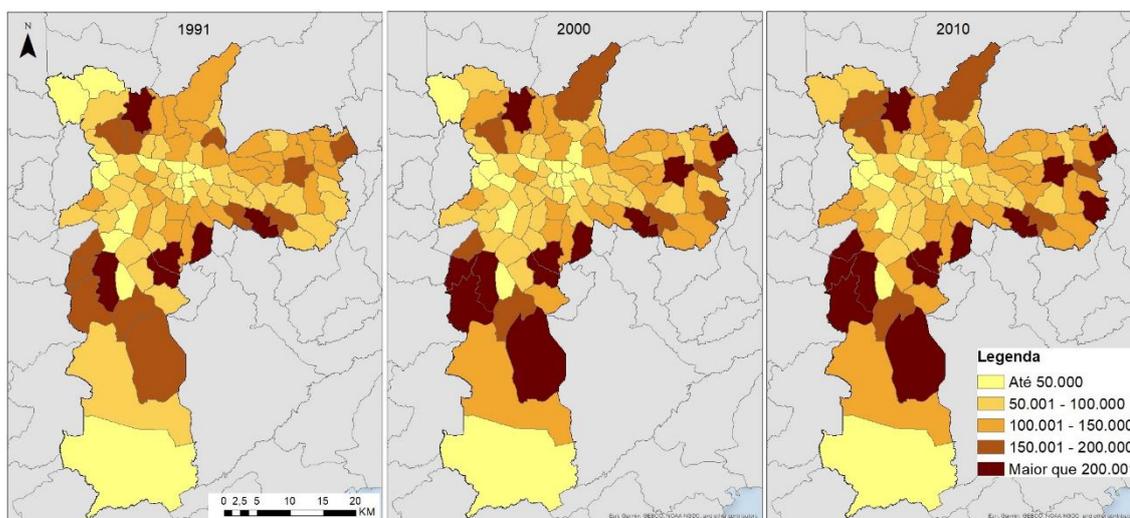
A seguir, a produção cafeeira conhece a mecanização, o que junto da construção de uma rede de estradas de ferro ligando São Paulo com o interior, complementa o conjunto de condições necessárias para a implementação de novas formas de acumulação. Nesse sentido, os produtores iniciam o processo de diversificação de investimentos, introduzindo a produção industrial de uma maneira limitada, mas suficiente para alterar o modo de inserção do Brasil na economia mundial (SILVA, 1976). E é esse contexto inicial que vai possibilitar que a população de São Paulo crescesse e chegasse a superar outras localidades como Rio de Janeiro, por exemplo.

Atualmente São Paulo é o centro financeiro do país. E olhando com mais atenção para as características do crescimento populacional nos distritos paulistas nas décadas mais recentes, especificamente entre 1991-2000 e 2000-2010, nota-se que há uma diminuição da intensidade do crescimento populacional de forma geral município, pois a taxa geométrica de crescimento passa de 0,88% ao ano (a.a.) para 0,76% a.a. no período. De fato, nota-se que é um crescimento demográfico com taxas moderadas, e que os incrementos populacionais não ocorrem de forma homogênea nos distritos paulistas. Com as Figuras 9 e 10 se observa que, em 1991-2000, há o esvaziamento das áreas mais centrais e um crescimento sustentado nas áreas periféricas. Já entre 2000 e 2010, há volta relativa do crescimento nas áreas centrais do município, e alguns distritos periféricos continuam mantendo crescimento demográfico sustentado. Dos 52 distritos que estavam perdendo população em 1991-2000, 38 passaram a ganhar moradores. Portanto, nota-se que simultaneamente os distritos localizados em áreas mais centrais no município registraram uma inversão demográfica, e a persistência do crescimento periférico.

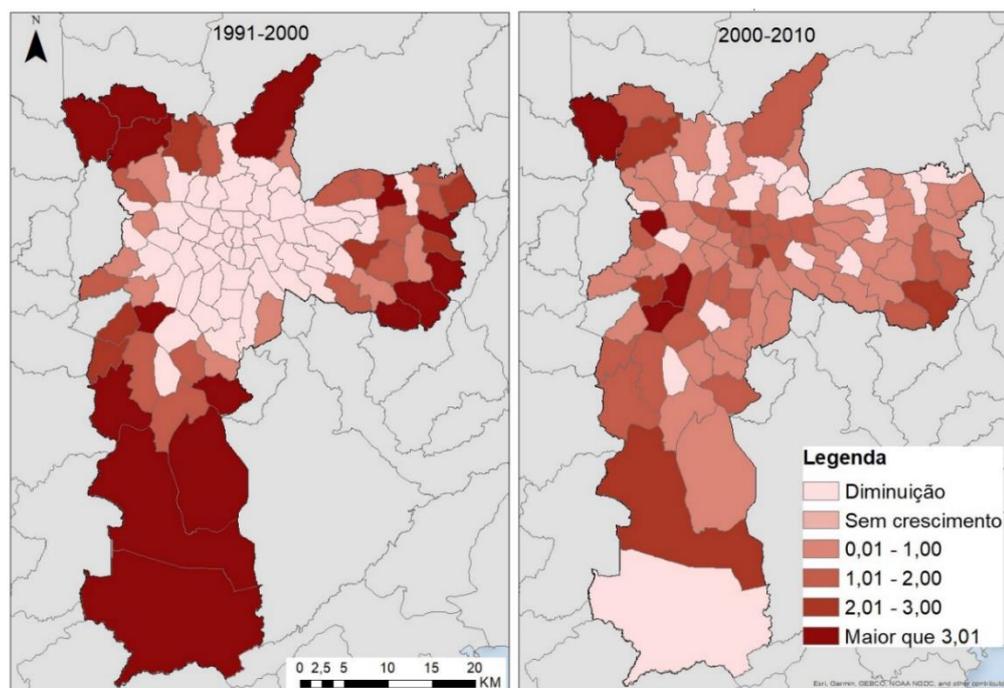
É importante frisar que a volta do crescimento das áreas centrais foi analisada pela bibliografia especializada (NAKANO, 2015). Marques e Requena (2013) relativizaram esse crescimento ao utilizar outra forma de desagregar os dados, notando que em algumas áreas desses distritos perderam população. Mas não se pode negar que houve sim um retorno do

crescimento nas áreas centrais, e que o mesmo está muito relacionado à boa infraestrutura, facilidade de transporte e rede de serviços adequada nos distritos da Sé, República, Santa Cecília e Bela Vista. Inclusive, entre os distritos do centro expandido, apenas Consolação, distrito de alto poder aquisitivo, cresceu menos que a média da cidade. Portanto, em 2000-2010 ainda se constata diminuição populacional em alguns distritos das porções intermediárias da cidade, principalmente a norte e a leste do centro expandido. Nota-se o crescimento demográfico em distritos do setor sudoeste, assim como nos distritos mais periféricos de São Paulo –, com exceções como Jaguará, São Miguel, Jardim Helena, Cachoeirinha e Marsilac.

FIGURA 9 – População Residente no município, por distrito paulista, 1991-2010



Fonte: IBGE (Censos Demográficos 1991; 2000; 2010). Malhas digitais.

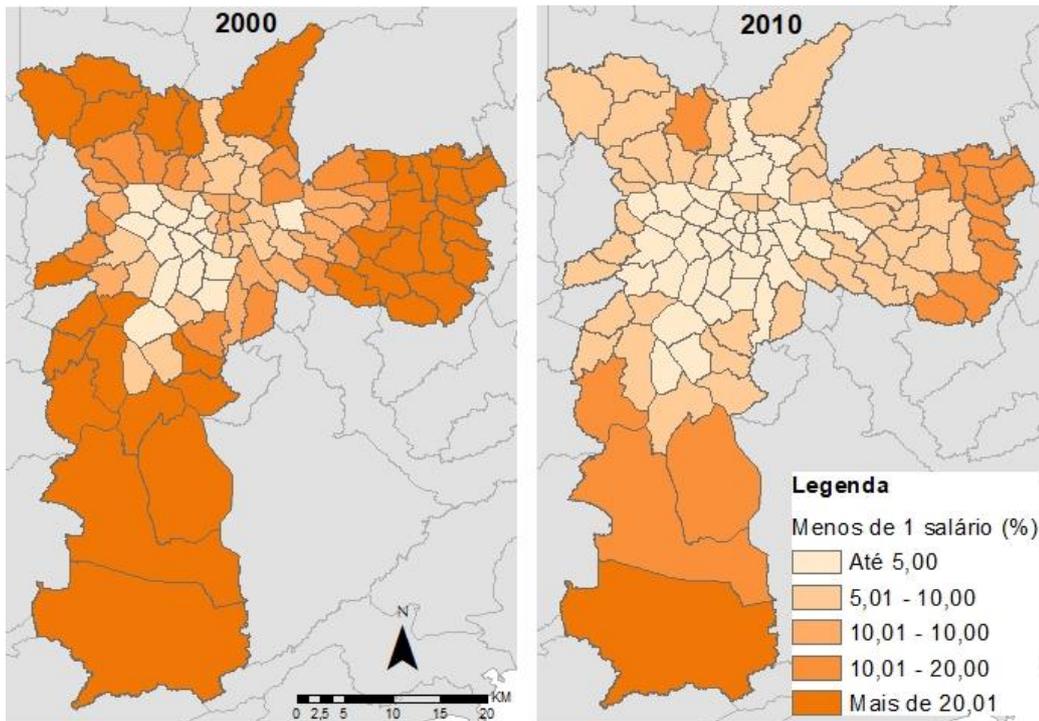
FIGURA 10 – Taxa de crescimento populacional anual por distrito paulista, 1991-2010

Fonte: IBGE (Censos Demográficos 1991; 2000; 2010). Malhas digitais.

Em São Paulo (2002) se propõe que o fenômeno de diminuição populacional dos distritos centrais em 1991-2000 tinha como um dos fatores o elevado custo da moradia nas áreas mais consolidadas. No entanto, para Nakano (2015), apesar de também ter acontecido a saída de moradores de menor renda daqueles distritos mais centrais, sobretudo daqueles que viviam em domicílios alugados, este pode não ter sido o principal fator que causou tais perdas populacionais, pois na década de 2000 taxas positivas de crescimento populacional foram verificados em distritos aonde se teve significativa subida de preços e aluguéis de imóveis.

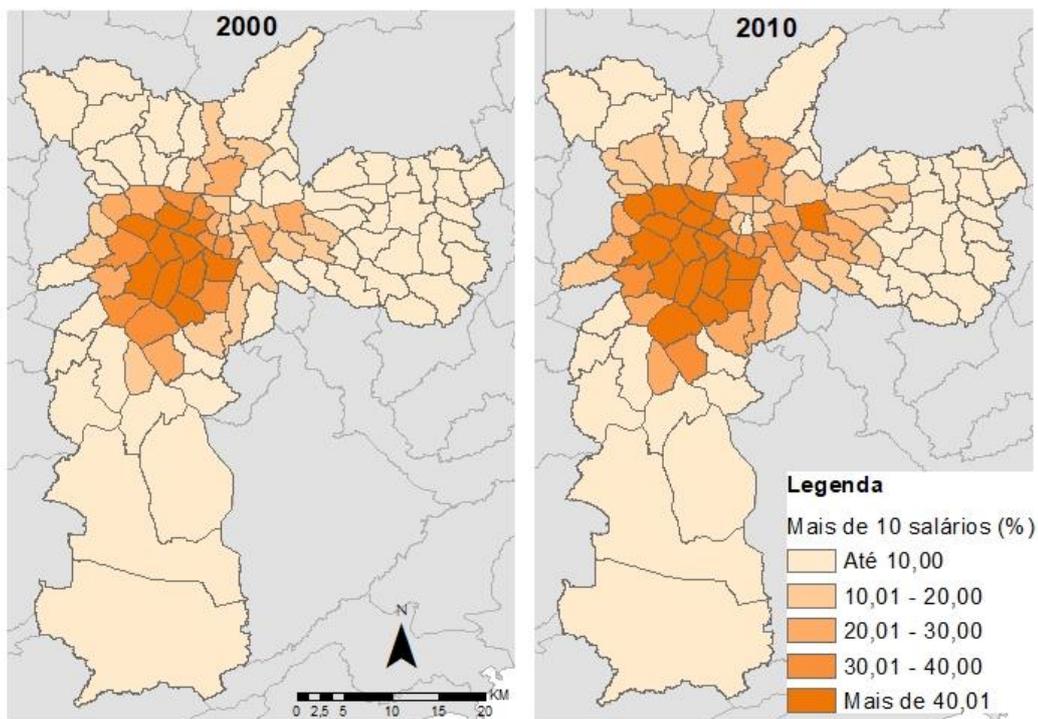
E, de fato, os dados de rendimento domiciliar por distrito e focados nos anos 2000 e 2010 das Figuras 11 e 12 se enquadram na concepção de Nakano (2015). Aponta-se que há uma diminuição generalizada da proporção de domicílios com rendimento de até 1 salário mínimo no período, em que as maiores proporções (superiores a 25%) estão localizadas nos distritos periféricos nos dois momentos, enquanto as menores proporções (inferiores a 5%) estão nos distritos centrais e consolidados, que em sua maioria correspondem aos distritos que tiveram diminuição da população em 1991-2000. Nesse âmbito, com exceção de Alto de Pinheiros, todos os distritos com mais de 40% dos domicílios com rendimentos superiores a 10 salários mínimos perderam população em 1991-2000, mas apresentaram recuperação do crescimento em 2000-2010 (por exemplo, é o caso dos distritos de Moema, Itaim Bibi e Vila Mariana).

FIGURA 11 – Percentual de domicílios com rendimento médio mensal igual ou inferior a um salário mínimo, por distrito paulista, em 2000 e 2010



Fonte: IBGE (Censos Demográficos 2000; 2010).
Nota: Salário mínimo foi considerado em R\$ 151,00 em 2000, e em R\$ 510,00 em 2010.

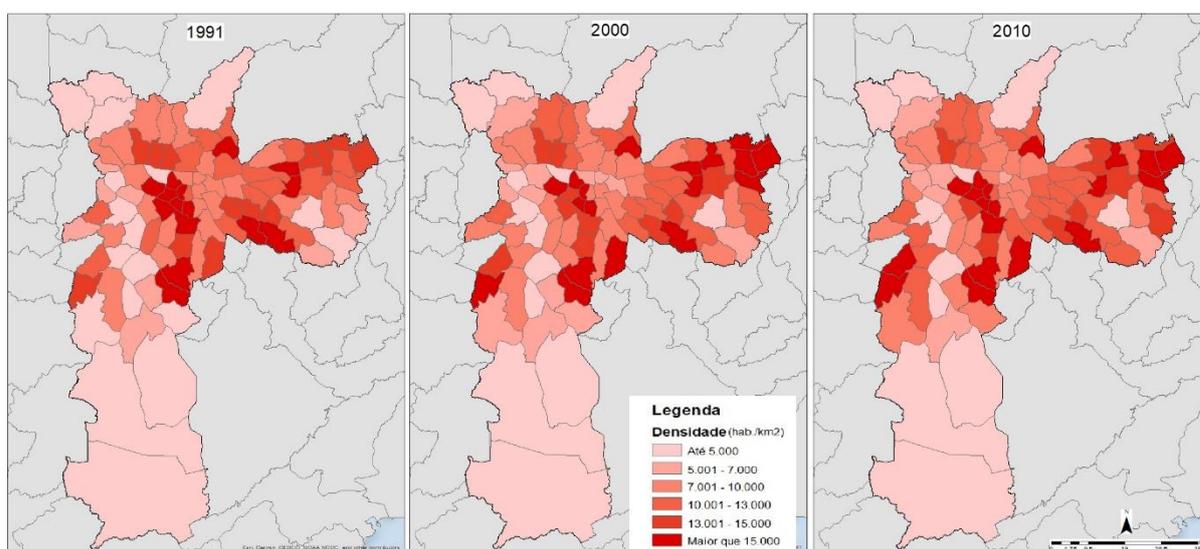
FIGURA 12 – Percentual de domicílios com rendimento médio mensal igual ou superior a 10 salários mínimos, por distrito paulista, em 2000 e 2010



Fonte: IBGE (Censos Demográficos 2000; 2010).
Nota: Salário mínimo foi considerado em R\$ 151,00 em 2000, e em R\$ 510,00 em 2010.

No que se refere à densidade populacional (número de habitantes por quilômetro quadrado), não se verifica um padrão socioespacial tão claro como o apresentado pelo rendimento médio domiciliar. Como se averigua com a Figura 13, os distritos periféricos a norte e sul do município possuem as menores densidades demográficas, o que pode ser explicado pela presença de áreas ambientais protegidas (como os reservatórios Billings e Guarapiranga ao sul e a Serra da Cantareira ao norte). Assim, por um lado, nota-se que nem mesmo a legislação ambiental vigente consegue impedir a expansão urbana nessas localidades (CAMARGO; CARMO; ANAZAWA, 2021), ainda que a densidade da ocupação seja menor. Por outro lado, como bem mostra Nakano (2015), também não significa que áreas com altas densidades construtivas sejam igualmente densas em termos populacionais. O autor propõe, inclusive, que São Paulo é uma cidade oca, pois tem muitas construções, sobretudo muitos prédios com torres altas, mas a densidade populacional não acompanha esse padrão. O distrito do Morumbi, onde se localizam bairros que são uns dos mais luxuosos de São Paulo, é um exemplo: em 2010, apresenta uma densidade de 41 habitantes/km².

FIGURA 13 – Densidade populacional nos distritos paulistas, de 1991 a 2010

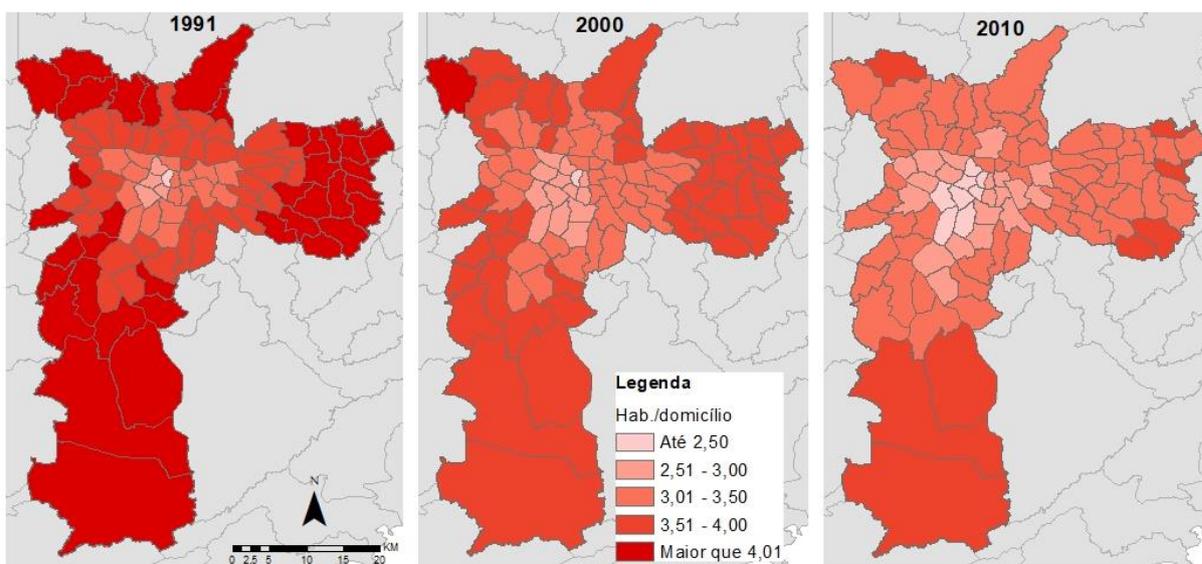


Fonte: IBGE (Censos Demográficos 2000; 2010).

Já a densidade domiciliar (número de pessoas por domicílio), que pode ser observada na Figura 14, apresenta certa uniformidade que segue o padrão evidenciado pelos distritos nas Figuras 11 e 12. Ou seja, há uma diminuição generalizada na densidade domiciliar em São Paulo, o que é esperado como consequência das próprias características de uma sociedade que tem avançado na Transição Demográfica. No entanto, em todo o período (1991 a 2010) as maiores densidades são observadas nos distritos periféricos, enquanto os

distritos centrais possuem os menores valores. E a diminuição é mais intensa nos distritos mais consolidados. Nakano (2015) também mostra que uma especificidade importante nesse contexto é o aumento da proporção de domicílios unipessoais, que aumentaram tanto em espaços intraurbanos centrais com inversão demográfica entre os períodos de 1991-2000 e 2000-2010, quanto nos distritos periféricos, mas o diferencial é que nos distritos da inversão demográfica “predominam moradores do sexo masculino enquanto nos domicílios unipessoais localizados nos espaços da ‘periferização persistente’ predominam moradores do sexo feminino” (NAKANO, 2015, p. 336).

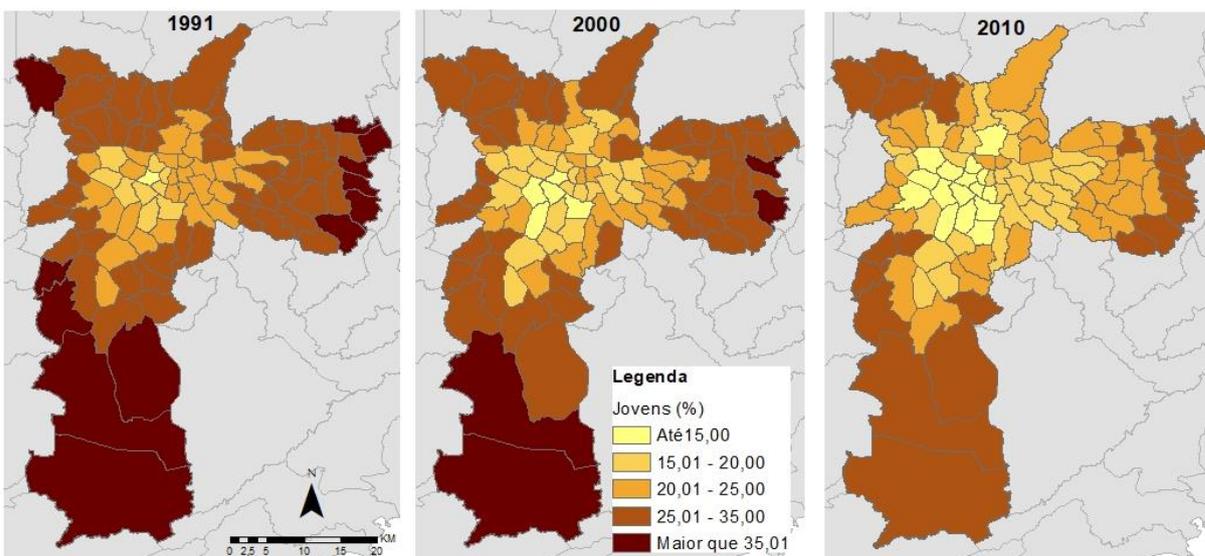
FIGURA 14 – Densidade domiciliar nos distritos paulistas, de 1991 a 2010



Fonte: IBGE (Censos Demográficos 2000; 2010).

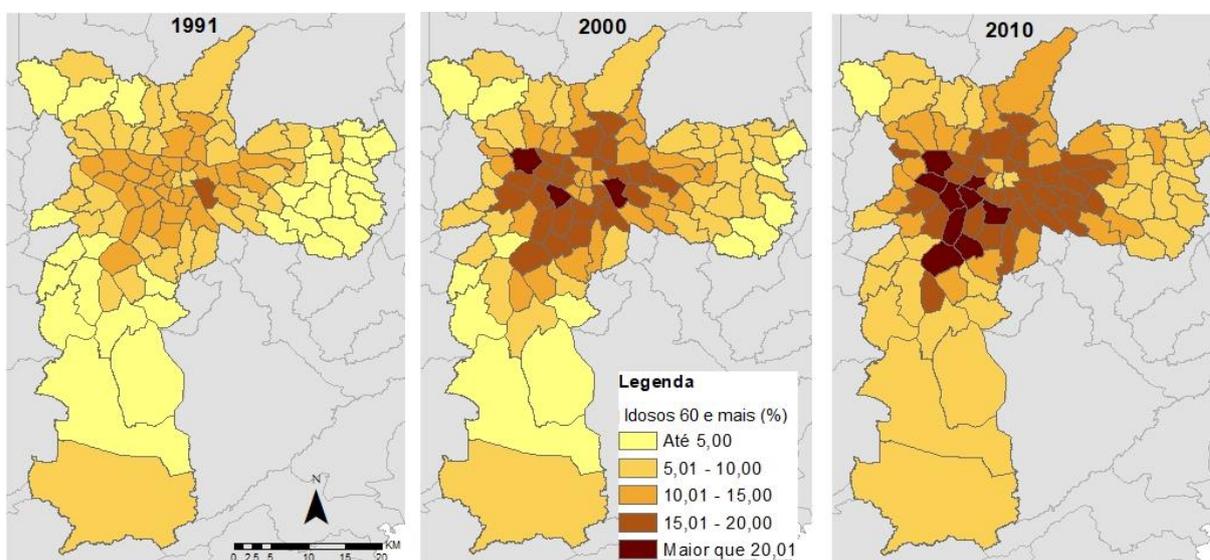
Outra importante transformação demográfica das décadas recentes é o envelhecimento populacional, pois observe nas Figuras 15 e 16 que, enquanto o percentual do grupo de 0 a 14 anos no total da população diminui em todos os distritos, o percentual do grupo de 60 anos e mais aumenta. Todavia, o padrão de as áreas centrais terem uma população mais envelhecida, e as áreas periféricas terem uma população mais jovem se mantém. Ainda é possível notar que os maiores percentuais do grupo de 60 anos e mais se verifica nos distritos que apresentam, concomitantemente, as menores densidades domiciliares e os maiores rendimentos domiciliares médios, como, por exemplo, Alto de Pinheiros, Jardim Paulista, Itaim Bibi e Vila Mariana. E o contrário também se verifica, pois os maiores percentuais do grupo de 0 a 14 anos estão nos distritos com os menores rendimentos domiciliares e as maiores densidades domiciliares, como Cidade Tiradentes, Marsilac, Lajeados, Jardim Ângela e Jardim Helena.

FIGURA 15 – Percentual da população jovem (0 a 14 anos) nos distritos paulistas, entre 1991 e 2010



Fonte: IBGE (Censos Demográficos 2000; 2010).

FIGURA 16 – Percentual da população idosa (60 anos e mais) nos distritos paulistas, entre 1991 e 2010

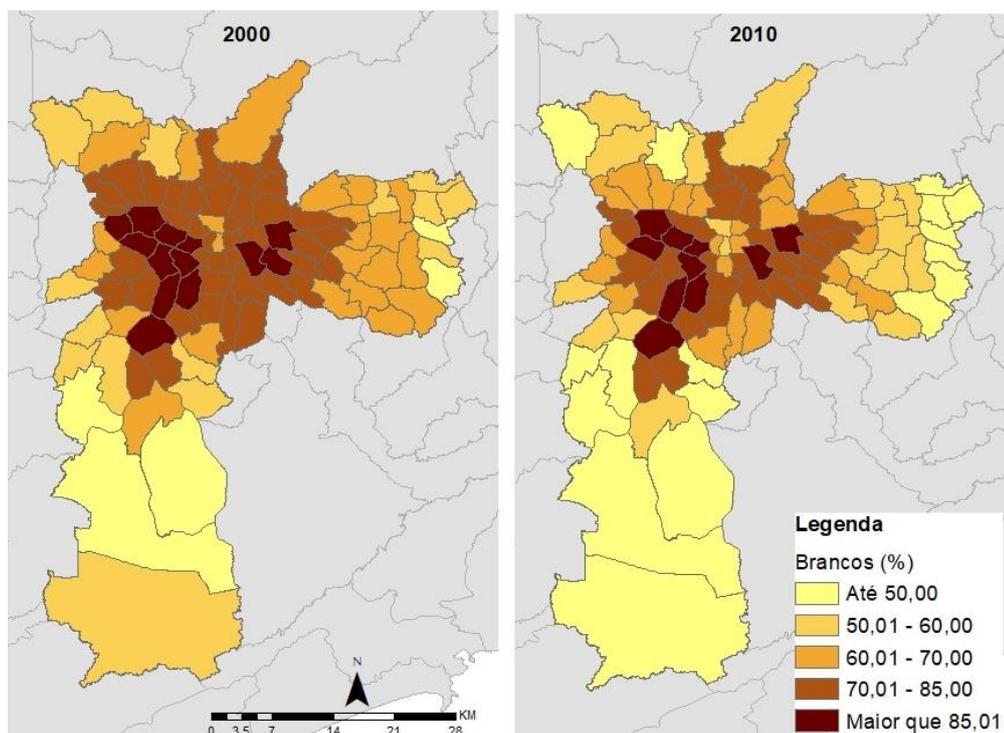


Fonte: IBGE (Censos Demográficos 2000; 2010).

Outra informação que também segue esse padrão divisório entre centro e periferia é cor/etnia. Segundo retrata Pasternak (2006), a segregação socioespacial não é só uma questão de classe no Brasil, é uma questão de cor/etnia também. França (2018) identificou em São Paulo a existência de longas distâncias físicas entre *clusters* de residências de pretos e brancos. De acordo com o autor, os brancos das classes altas são os grupos que mais se isolam, e isso pode ser verificado também nas Figuras 17 e 18, pois o percentual daqueles que se autodeclararam como brancos nos Censos Demográficos de 2000 e 2010 chega a ser maior do que 85% em alguns distritos paulistas. Em 2000, Moema, Jardim Paulista, Perdizes e Itaim

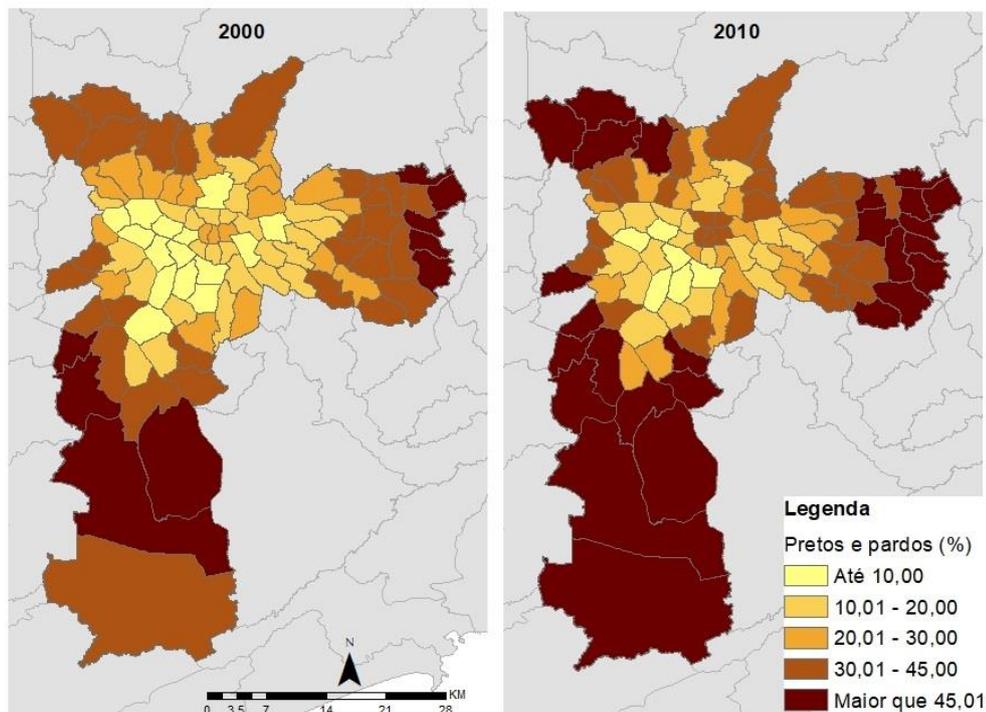
Bibi possuem percentuais acima de 90%. Em 2010, há uma leve diminuição, e apenas Moema continua tendo resultados acima de 90%. No que se refere a pretos e pardos, há um aumento da proporção de pessoas que se declaram como pretos e pardos de forma geral no município, mas as maiores proporções continuam concentradas nos distritos periféricos, e inclusive se intensificam nos mesmos durante o período. Em 2000, Lajeado e Jardim Ângela apresentaram mais de 50% da população total se autodeclarando como preta ou parda. Em 2010, 16 distritos têm mais de 50% da população autodeclarada como preta e parda, e em Jardim Ângela o indicador sobe para 60%.

FIGURA 17 – Percentual da população autodeclarada como branca nos distritos paulistas, 2000-2010



Fonte: IBGE (Censos Demográficos 2000; 2010).

FIGURA 18 – Percentual da população autodeclarada como preta e parda nos distritos paulistas, 2000-2010



Fonte: IBGE (Censos Demográficos 2000; 2010).

Pode-se inferir que há uma faixa de distritos mais consolidados, que vai desde o distrito da Lapa até Santo Amaro, em que a população pode ser caracterizada como mais envelhecida, com uma proporção maior de pessoas autodeclaradas como brancas, com maiores rendimentos e menores densidades domiciliares. Em contraposição, os distritos mais periféricos podem ser caracterizados por uma maior proporção de grupos de 0 a 14 anos, com as maiores proporções de população autodeclarada como preta e parda, com os piores rendimentos, e com as maiores densidades domiciliares.

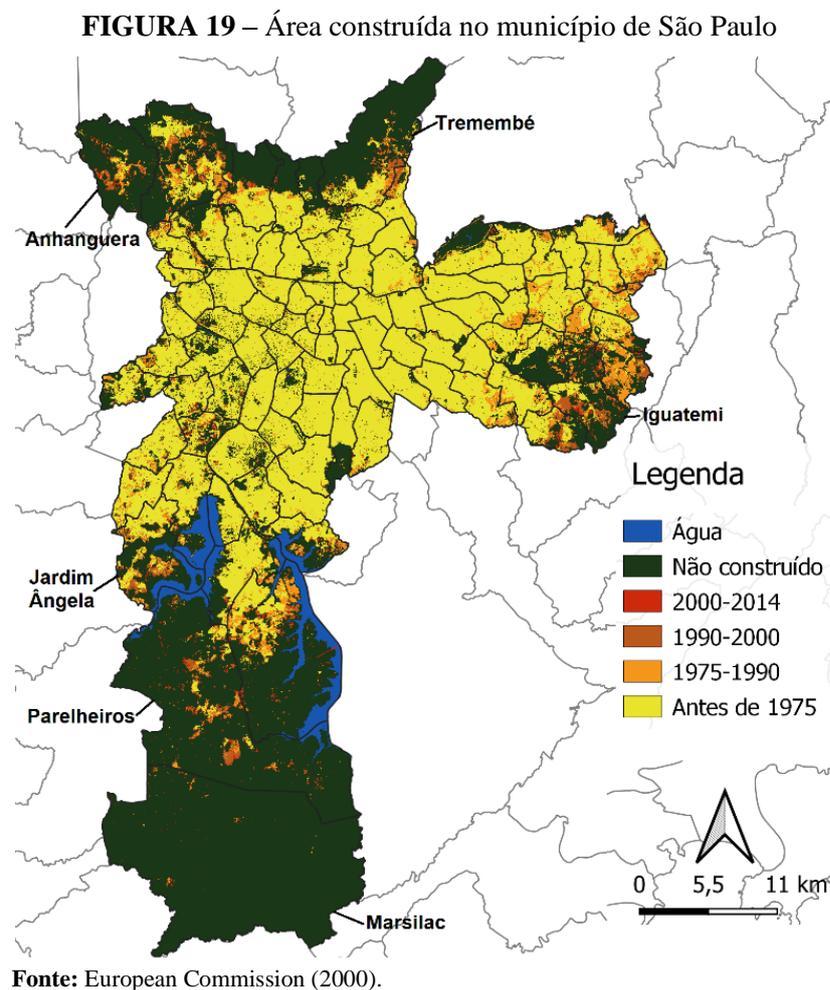
A seguir se analisarão as características da expansão urbana realizada em São Paulo nas décadas recentes, em especial considerando as novas construções, e em termos do que é considerado formal e informal no município.

3.3 Entre lançamentos imobiliários e o crescimento das favelas

Foi possível observar, através dos dados disponibilizados pelo *Global Human Settlement Layer* (GHSL) (Figura 19), tanto o ímpeto do preenchimento das áreas de solo exposto das zonas centrais e sudoeste, como também se verifica a direção da expansão nos distritos mais afastados: destaca-se a área construída nos distritos da região sul, como Jardim Ângela e Parelheiros, com construções bastante fragmentadas, seguindo o padrão de “ilhas” isoladas e esparsas. Em Marsilac as novas construções não chegam nem a demonstrar o

padrão de ilha, uma vez que são áreas relativamente pequenas no meio de grandes espaços “vazios”. Na verdade, são espaços de mata, áreas ambientalmente protegidas pela legislação ambiental vigente (CAMARGO; CARMO; ANAZAWA, 2020).

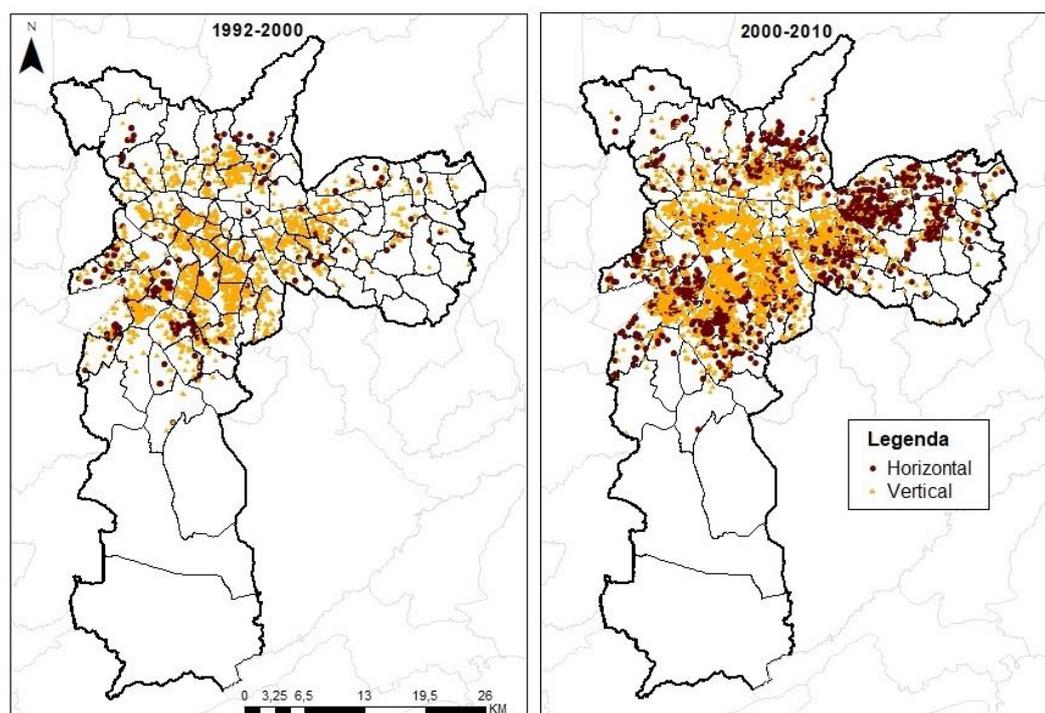
A expansão urbana também se direciona para os distritos do Norte do município, como Tremembé. Note que praticamente toda a área do distrito Anhangüera foi construída após 1975. O mesmo acontece no Noroeste de São Paulo, no distrito Iguatemi.



A intensidade construtiva está relacionada à onda de verticalização residencial que se deu no Centro e Sudoeste da cidade –, não por acaso, os distritos evidenciados anteriormente como de maior rendimento domiciliar. Na Figura 20 pode-se analisar que, nos dois períodos indicados, o mercado imobiliário formal estava bem aquecido e houve intenso lançamento de condomínios residenciais verticais e horizontais, mas com predominância numérica dos verticais. Analisando com maior atenção os dados, nota-se que as unidades menores, com dois dormitórios, espalharam-se em diversas áreas da cidade, alcançando também os distritos periféricos, sendo o lançamento vertical mais popular entre 2000-2010.

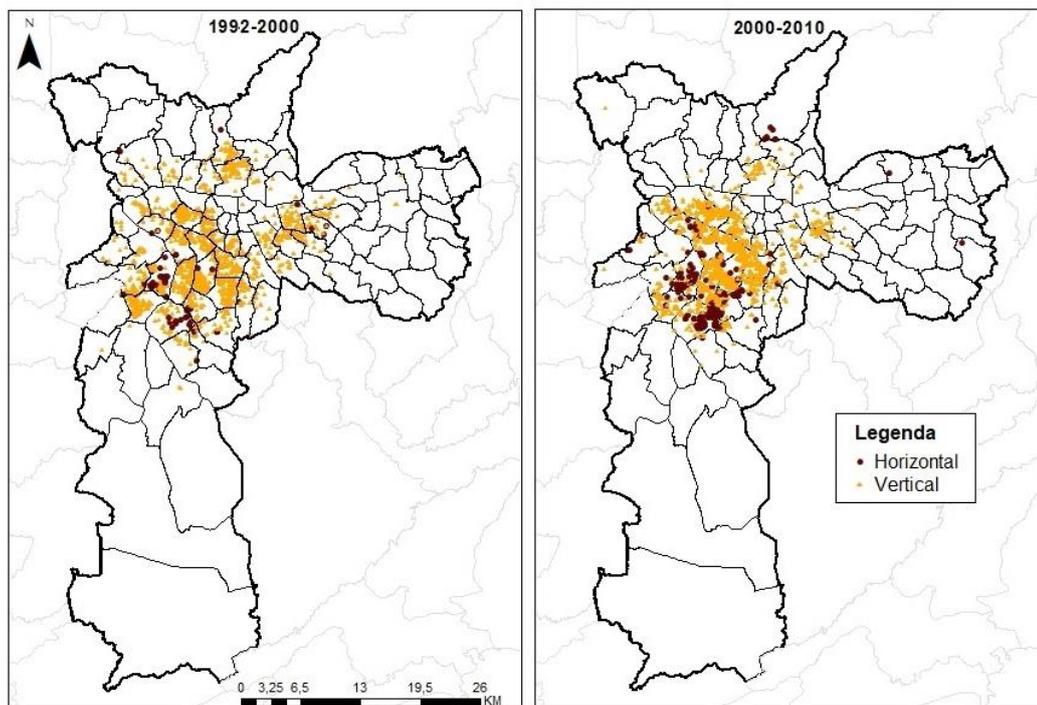
A Figura 21 já nos ajuda a vislumbrar que, conforme há aumento do preço do metro quadrado, mais se nota a especificidade da localização dos lançamentos. Segundo Rolnik e Frúgoli Jr. (2001), a produção de prédios de alto padrão com unidades de três e quatro dormitórios vai se concentrar além da tradicional, em novos enclaves nas Zonas Leste (Tatuapé e região) e Norte (Santana). Os dados socioespaciais ajudam a demonstrar que esses lançamentos se localizam nos distritos onde foi verificado anteriormente os maiores rendimentos domiciliares, os maiores percentuais de população com mais de 60 anos e as menores densidades populacionais no período 2000-2010.

FIGURA 20 – Lançamentos imobiliários residenciais horizontais e verticais no município de São Paulo, entre 1992-2000 e 2001-2010



Fonte: CEM/CEPID/SEHAB/PMSP (2015).

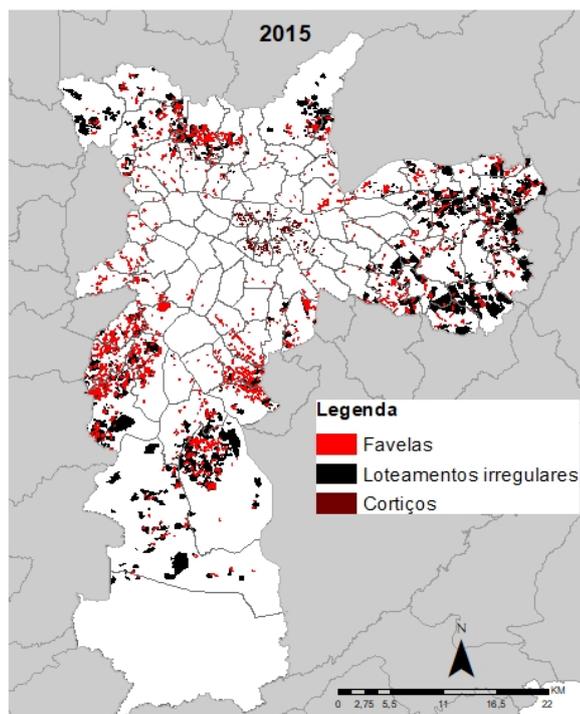
FIGURA 21 – Lançamentos imobiliários residenciais horizontais com preço de m² de área útil maior do que R\$ 5 mil reais, município de São Paulo, entre 1992-2000 e 2001-2010



Fonte: CEM/CEPID/SEHAB/PMSP (2015).

Do outro lado do espectro da dicotomia entre legal e ilegal se observa que, a partir dos anos 1980, a população residindo em favelas começou a crescer nos aglomerados urbanos brasileiros em níveis mais acentuados, como resultado do empobrecimento da população urbana brasileira, aliado a forma como o próprio espaço urbano se estruturou em nossas cidades, reafirmando segregações sociais (BALTRUSIS, 2009, p. 137). Vale lembrar que a precariedade habitacional não está restrita às favelas, também se encontra em São Paulo os loteamentos irregulares e os cortiços. A Figura 22 indica que, em 2015, no município de São Paulo os loteamentos irregulares e as favelas se localizavam principalmente nos distritos periféricos e os cortiços, sobretudo, nos distritos do centro expandido. Todavia, como indicado no Capítulo 1, as favelas são as formas de informalidade e irregularidade que tem se dado ênfase nesse trabalho.

FIGURA 22 – Favelas, cortiços e loteamentos irregulares em São Paulo, em 2015



Fonte: São Paulo (2016e).

Assim, especificamente sobre as favelas os dados disponibilizados pela Secretaria da Habitação da Prefeitura de São Paulo (SEHAB) indicam que, entre 2000 e 2010, houve uma diminuição de 2.018 para 1.573 favelas não urbanizadas no município, e a maior parte delas estavam espacialmente no Jardim Ângela (153 favelas) em 2000, e passaram a estar localizadas em Brasilândia (86 favelas) em 2010 (SÃO PAULO, 1992 a 2021). O dado mais atual, de 2021, aponta que o número de favelas subiu para 1.730, e o distrito com maior quantidade delas segue sendo Brasilândia (94 favelas) (SÃO PAULO, 1992 a 2021). O número de domicílios também subiu de 286.952 em 2000 para 386.483 em 2010, sendo que a maior parte deles (6,4% representando 18.395) estavam no Jardim Ângela em 2000, e a maior parte (6,40% que configuravam 24.600 domicílios) estavam alocados em Sacomã em 2010. Os dados ainda nos mostram que esse número também cresceu em 2021, chegando a 391.880 domicílios, e a maior parte está em Brasilândia (5,8% que representam 22.793 domicílios).

Em termos de volume populacional, utilizam-se os dados referentes à categoria “aglomerados subnormais” dos Censos Demográficos de 2000 e 2010. De fato, a partir do Censo de 1991, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passou a adotar o conceito de “aglomerado subnormal” para se referir às favelas. Segundo a própria instituição, trata-se:

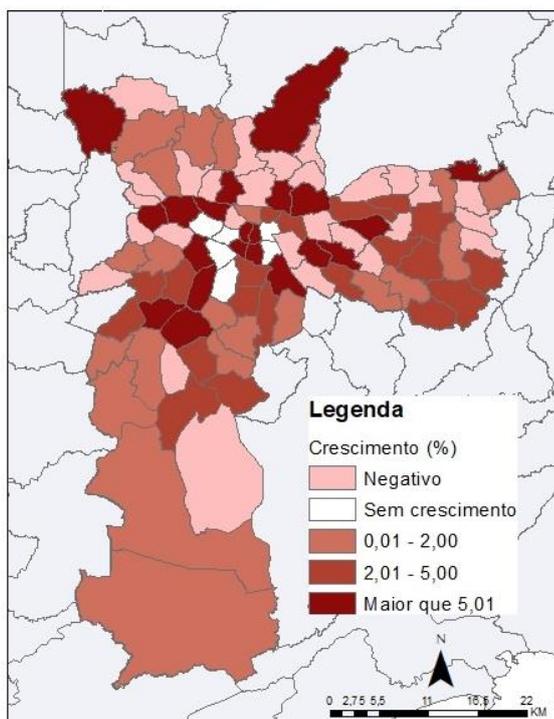
Um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais (IBGE, 2010b, p. 19).

Aponta-se a metodologia que define os aglomerados subnormais têm uma ênfase maior na questão da ilegalidade, enquanto que os dados da SEHAB têm como foco o não acesso aos serviços e de equipamentos urbanos e sociais e, portanto, observa-se diferenciais nos resultados dos indicadores. No geral, os resultados do IBGE são menores do que os divulgados pela prefeitura, mas a comparação das bases cartográficas mostra que nos dois casos há favelas que foram consideradas por uma metodologia e não pela outra, indicando que os números ainda tendem a ser maiores do que os apontados em ambas as análises. Contudo, como as informações censitárias nos possibilitam trazer os dados de população residindo em favelas por distrito em 2000 e 2010⁵¹, utilizou-se essas informações para a construção da taxa geométrica de crescimento anual da população em favelas da Figura 23.

Assim, pode-se estabelecer, com os dados de aglomerados subnormais, que no município a população em favelas passou de 932.628 habitantes em 255.113 domicílios em 2000, para 1.280.400 habitantes residindo em 355.756 domicílios em 2010. Trata-se de uma taxa geométrica de crescimento de 3,21% ao ano, superior a intensidade do crescimento da população total, a qual como indicada anteriormente para o período de 2000-2010, foi de 0,76% ao ano. Ademais, no período, destaca-se que não constam aglomerados subnormais em seis distritos centrais, em 28 houve diminuição da população, e em 41 se averigua o crescimento. Desses últimos, 20 chamam atenção, pois apresentaram taxa de crescimento superior a 5% a.a.: tais como Jardim Helena, Tremembé, Anhanguera, Casa Verde e Lapa.

⁵¹ Não constam planilhas com número de residentes em favelas, por distrito, e em 2010, na base de dados da Prefeitura de São Paulo. Essa informação está disponível apenas para o ano de 2000.

FIGURA 23 – Taxa geométrica de crescimento anual da população residindo em aglomerados subnormais nos distritos paulistas, em 2000 e 2010



Fonte: IBGE (Censos Demográficos 2000; 2010).

E como mostram Pasternak e D'Ottaviano (2016), ainda que tenham sido inseridos programas de melhorias urbanísticas⁵², reurbanização de favelas, construções de novas unidades habitacionais e programas de regularização fundiária, o fato é que o alto preço dos aluguéis e a falta de oferta de moradias para a população de baixa renda ainda são os principais motivos para o crescimento das favelas. Com efeito, as autoras apontam que em algumas favelas houve mudança na utilização dos materiais de construção, com a introdução de concreto e alvenaria, o que em conjunto com a falta de espaços vagos, resultou na construção de um, dois ou até mais de três novos pavimentos acima da casa térrea. A verticalização difere as favelas de hoje das favelas de décadas anteriores, que eram predominantemente horizontais e de madeira e lona. Contudo, entende-se que as construções mais recentes nas favelas acabam mantendo as características de maior vulnerabilidade, em que a lona e a madeira são constitutivas da favela dentro da favela (PASTERNAK, 2003).

Portanto, é possível inferir com esta seção que a área construída nas últimas décadas com mais intensidade nos distritos periféricos relaciona-se de uma forma geral com a expansão das favelas nessas localidades. Essa área construída também se relaciona, mas de

⁵² Zuquim (2012) traz como historicamente aconteceram as intervenções em favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo. Saglio-Yatzimirsky e Landy (2014) detalham as relações entre políticas urbanas no Brasil e na Índia, com foco em São Paulo e Rio de Janeiro no Brasil, e Mumbai e Délhi na Índia.

uma forma mais controlada, com os lançamentos residenciais de condomínios horizontais localizados nos distritos à leste de São Paulo, e os verticais a noroeste e sudoeste do município. A seguir, constrói-se uma Tipologia para auxiliar no detalhamento da análise da relação entre crescimento populacional e área construída nos distritos paulistas.

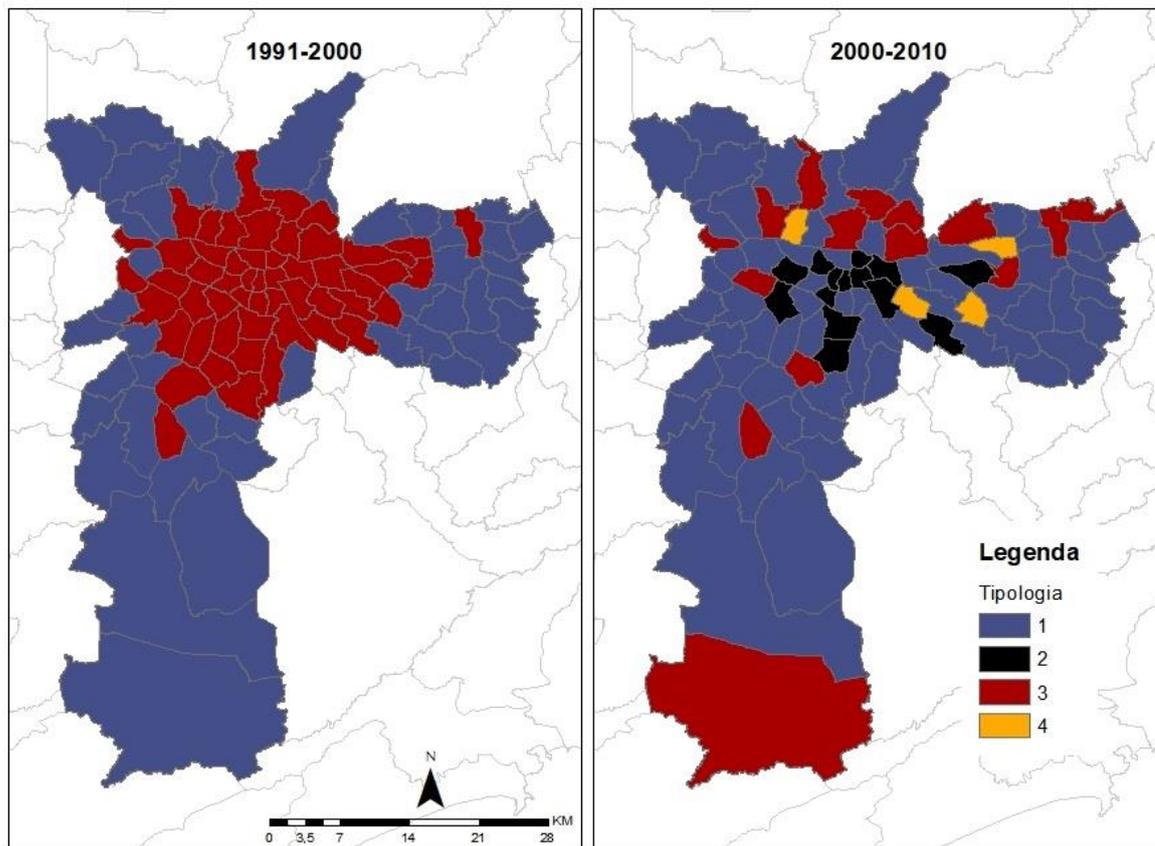
3.4 Tipologia: Área construída *versus* crescimento populacional em São Paulo

A Figura 24 estabelece uma relação entre a área construída e o crescimento populacional em cada distrito e em dois períodos (1991-2000 e 2000-2010), para verificar se onde há novas áreas construídas há também crescimento demográfico. Portanto, estabeleceu-se, por distrito paulista, em 1991-2000 e 2000-2010, uma relação entre as taxas geométricas de crescimento populacional anual calculadas a partir dos dados censitários, com as taxas geométricas de crescimento da área construída obtidas a partir dos dados do GHSL. Sendo possível estabelecer uma tipologia com quatro cenários: 1. crescimento demográfico e crescimento da área construída; 2. crescimento demográfico e manutenção da área construída; 3. decréscimo populacional e aumento da área construída; e 4. decréscimo populacional e diminuição da área construída.

De um modo geral, encontrou-se discrepâncias na lógica de que onde há crescimento da área construída há consequentemente crescimento populacional. Em 1991-2000, os distritos paulistas apresentaram apenas o Tipo 1 e o Tipo 3: os distritos periféricos, apresentaram aumento populacional, e tiveram também crescimento da área construída (Tipo 1); já os distritos mais centrais, apresentaram diminuição populacional, mas não deixaram de apresentar crescimento da área construída (Tipo 3).

Em 2000-2010, além do Tipo 1 e 3, ainda se observou o Tipo 2 e Tipo 4. O Tipo 4 é verificado em apenas quatro distritos (Limão, Ponte Rasa, Água Rasa e Aricanduva) apresentaram essa classificação, a maior parte dos distritos paulistas continuaram apresentando o Tipo 1 em 2000-2010. Mas se nota que todos os distritos que são classificados como Tipo 2 ou 4 em 2000-2010, eram classificados como Tipo 3 em 1991-2000.

FIGURA 24 – Tipologia que relaciona crescimento populacional e área construída nos distritos paulistas, 1991-2000 e 2000-2010



Fonte: Elaboração da autora.

A seguir, foram selecionados quatro distritos a fim de qualificar como se relacionaram a área construída, com o crescimento populacional e os instrumentos de planejamento urbano. A seleção dos casos buscou evidenciar a diversidade de situações encontradas. Nesse sentido, elegeu-se:

1. O distrito de Ponte Rasa, que passou da Tipologia 3, de decréscimo populacional e aumento da superfície construída em 1991-2000, para a Tipologia 4, de decréscimo da população e manutenção da superfície construída em 2000-2010.

2. O distrito de Vila Mariana, que passou da Tipologia 3 (diminuição da população e aumento da superfície construída) em 1991-2000, para a Tipologia 2 (aumento da população e manutenção da área construída).

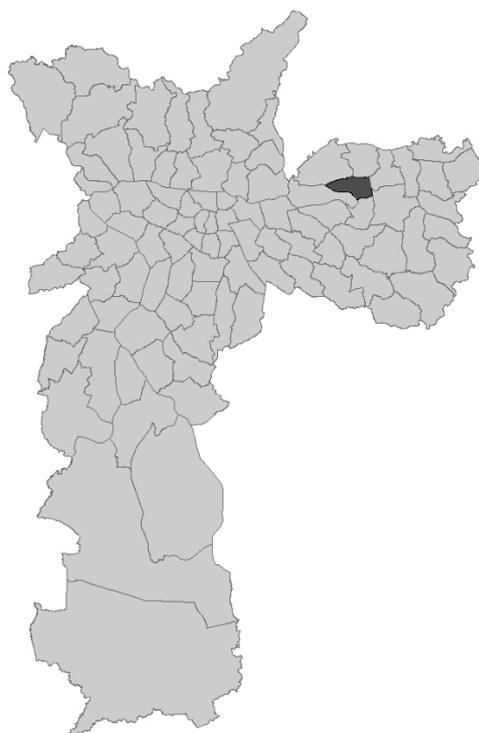
3. O distrito de Vila Guilherme, que passou da Tipologia 3 (diminuição da população e aumento da superfície construída) em 1991-2000, para a Tipologia 1 (aumento da população e da superfície construída) em 2000-2010.

4. O distrito de Jardim Helena, que passou da Tipologia 1 (aumento da população e da superfície construída) em 1991-2000 para Tipologia 3 (diminuição da população e aumento da superfície construída).

3.4.1 Ponte Rasa e a manutenção do decréscimo populacional

O distrito de Ponte Rasa, destacado na Figura 25, está localizado ao leste do município, e é caracterizado por conter majoritariamente bairros-dormitórios (SÃO PAULO, 2016d). Ou seja, a população reside nessa área, mas trabalha em outros distritos paulistas, deslocando-se diariamente (SÃO PAULO, 2016d). Afinal, nota-se que, em 2010, a taxa de oferta de emprego formal, por dez habitantes participantes da população em idade ativa (PIA), é baixa, de 1,4%, enquanto a média do município é de 5,3% (IBGE, 2010a). Mesmo com a necessidade de deslocamento para fora do distrito, o acesso a transporte público de massa é restrito, pois não há trem ou metrô em Ponte Rasa.

FIGURA 25 – Localização do distrito de Ponte Rasa no município de São Paulo



Fonte: IBGE (Malhas municipais, 2015).

Na Tipologia, Ponte Rasa apresentou decréscimo populacional e aumento da superfície construída em 1991-2000, e decréscimo da população e manutenção da superfície construída em 2000-2010. Por um lado, detalha-se que a população residente diminuiu de forma concentrada no distrito, passando de 102 mil habitantes em 1991, para 98 mil

habitantes em 2000, e 93 mil habitantes em 2010 (IBGE, 1991; 2000; 2010). Por outro lado, aponta-se que a população em favelas aumentou entre 2000 e 2010, de 2,1 a 4,7 mil habitantes (IBGE, 2000; 2010). E ainda que esse crescimento não tenha sido tão intenso para afetar o quadro geral de decréscimo populacional, pode ser um importante fator que ajuda a explicar a alta mortalidade infantil no distrito. Note que enquanto a média de São Paulo em 2010 é 10,7 óbitos de menores de um ano a cada mil crianças nascidas-vivas, e o distrito tem o oitavo pior indicador do município, com 15,5 óbitos (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2021).

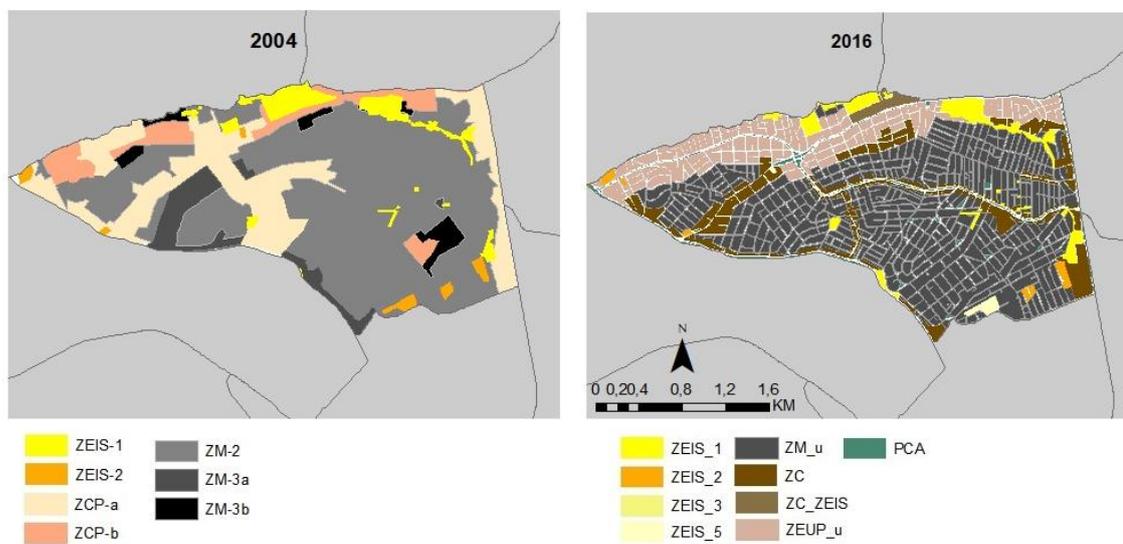
Aponta-se ainda que Ponte Rasa não foi um distrito que recebeu grandes quantidades de lançamentos verticais nas últimas décadas, em termos de lançamentos residenciais verticais, entre 1992 e 2000, foram lançados seis empreendimentos, com 813 unidades residenciais no total. Entre 2000 e 2010, esse número caiu para quatro, com 714 unidades. Não houve lançamentos verticais comerciais nesses dois períodos (SÃO PAULO, 1992 a 2021). Por um lado, em um contexto de diminuição da intensidade de lançamentos imobiliários e manutenção da superfície construída no distrito, nota-se aumento das áreas classificadas como ZEUP (Zona Eixo de Estruturação e Transformação Urbana Previsto). No plano diretor da subprefeitura consta a deficiência na oferta de transporte público no distrito, sendo que a classificação como ZEUP significa que os parâmetros urbanísticos só poderão ser permitidos após a emissão da Ordem de Serviço das obras de infraestrutura do sistema de transporte. Nesses locais próximos das linhas de trem e metrô e corredores de ônibus, o CA será 4,0. Por outro lado, mesmo com o crescimento da população residido em favelas se nota ampliação pouco expressiva das áreas demarcadas como ZEIS.

Em 2002, como pode ser observado na Figura 26, o distrito está predominantemente classificado como área como Zona de Densidade Média (ZM), Zona de Centralidade Polar (ZCPa) e Zona Especial de Preservação Cultural (ZCPb). Também há Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 1 e 2 (SÃO APULO, 2002). Em 2014, continua existindo um espaço importante considerado como ZM, junto do aumento da área classificada como Zona de Centralidade (ZC) e Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto (ZEUp). Também se verifica a ampliação moderada da área de ZEIS 1 (SÃO APULO, 2014).

Em 2002, o CA pode atingir 2,0 na ZM de alta intensidade e na ZCPa. Já o CA máximo é de 2,5, mas pode atingir o 4 nos trechos em que ZM se encontra com o Áreas de Intervenção Urbana (AIU), e quando a ZCPa coincidir com AIU (SÃO APULO, 2002). Já em 2014, o CA básico é 1 para todos os casos, e o máximo pode chegar a 2 na ZEUP, ZC, ZM. Pode apenas chegar a 4,0 em determinados casos nas ZEIS (SÃO APULO, 2014). Há,

portanto, uma diminuição dos espaços em que o CA máximo pode chegar a 4,0. São bem restritos os espaços de ZEIS 2, 3 e 5.

FIGURA 26 – Zoneamento no distrito de Ponte Rasa 2004 e 2016



Fonte: IBGE (Malha municipal, 2015); São Paulo (Malhas Zoneamento, 2004; 2016).

Portanto, em termos sociodemográficos, Ponte Rasa é um distrito que se encontra numa zona limite, mais próxima do padrão observado nos distritos da extrema periferia, do que no padrão dos distritos centrais e consolidados. A manutenção do decréscimo populacional em 1991-2000 e 2000-2010 num contexto de crescimento da população residindo em periferia chama atenção. Outra questão que se destaca é o incentivo a expansão construtiva a partir da classificação das áreas como ZC e ZEUP após uma diminuição dos lançamentos imobiliários –, como uma busca pela reversão do cenário. Considerando todos esses fatores, uma hipótese explicativa que se levanta é que a população que pode pagar aluguel ou comprar/construir um imóvel em condições consideradas legais e regulares tem deixado o distrito, dirigindo-se a distritos mais centrais ou outros municípios integrantes da megacidade de São Paulo, com melhores condições de infraestrutura urbana e oferta de transporte. Uma vez que uma área planejada como zona prevista em distrito periférico não tem conseguido chamar a atenção do mercado imobiliário.

3.4.2 Vila Mariana e o ápice dos lançamentos imobiliários: a reversão do decréscimo populacional

O distrito de Vila Mariana está inserido numa área central do município (Figura 27), sendo uma das áreas mais valorizadas da cidade. Todavia, em 2010, possui uma das

menores densidades domiciliares do município (2,5 moradores/domicílio) (IBGE, 2010a). Nota-se ainda que é um dos distritos com a menor porcentagem de população autodeclarada como preta e parda (8,7%) no total da população residente (IBGE, 2010a). Mas um dos distritos com um dos maiores percentuais de população com 60 anos e mais (20,2%) (IBGE, 2010a).

O distrito conta com investimentos em serviços e sedia, por exemplo, a Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e o Centro Universitário Belas Artes. E, enquanto no distrito de Ponte Rasa não há cinemas ou aparelhos culturais de qualquer tipo, Vila Mariana tem uma diversidade de centros culturais e opções de lazer, como a Cinemateca brasileira.

FIGURA 27 – Localização do distrito de Vila Mariana em São Paulo

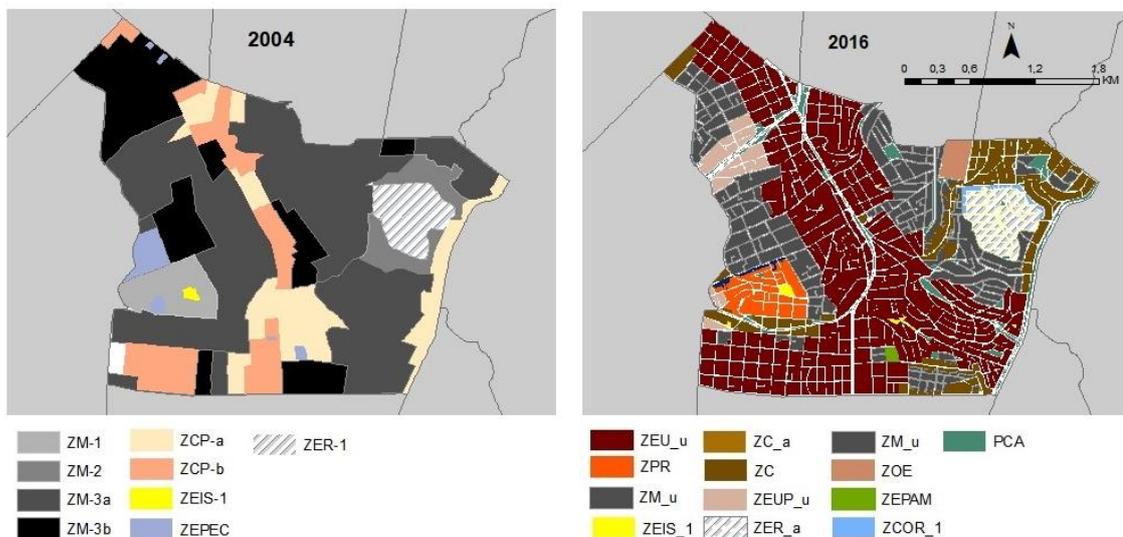


Fonte: IBGE (Malhas municipais, 2015).

Configura um exemplo de distrito que, de certa forma, reverteu a diminuição da população entre 1991-2000 e 2000-2010. Em termos populacionais, explica-se que entre 1991 e 2000 houve diminuição populacional em Vila Mariana, de modo que a população passou de 132,8 mil para 123,6 mil. Houve certa recuperação no período seguinte (2000-2010), chegando a 130,4 mil, mas o aumento populacional não foi tão intenso a ponto de voltar aos patamares de 1991 (IBGE 1991; 2000; 2010). Também se nota que, de 2000 a 2010, a população residindo em favelas aumentou de 800 habitantes para 1,4 mil (IBGE, 2000; 2010).

Em termos de zoneamento, na legislação referente ao PDE 2002, a maioria da área do distrito está classificada como Zona Mista (ZM), mas há destaque também para o corredor de Zonas de Centralidades Polares (ZCP). Este é um corredor de certa forma estreito, considerando que no zoneamento de 2016 o distrito ficou praticamente todo inserido dentro da Macroárea de Urbanização Consolidada. Com uma faixa maior, exemplificada na Figura 28 pela cor vinho, e tem-se que grande parte do distrito está inserido nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs). Assim, entende-se que há a intenção de concentrar a expansão urbana e a verticalização no território de transformação. Por isso, definiu-se o CA máximo como 4,0, permitindo edifícios mais altos.

FIGURA 28 – Zoneamento no distrito de Vila Mariana 2004 e 2016



Fonte: São Paulo (Malhas Zoneamento 2004; 2016).

Assim, no zoneamento referente ao PDE 2014 buscou-se promover o adensamento e a diversificação dos usos nas proximidades do sistema de transporte público coletivo, principalmente próximo das saídas dos metrô, e de modo a conter a excessiva verticalização nas áreas mais centrais dos bairros. Na teoria, nessas áreas é interessante ter não só comércios e serviços, mas também habitações, incluindo Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP). Por isso, consta que se se instalar um empreendimento imobiliário com mais de 20 mil m² de área construída, ele é obrigado a destinar o equivalente a 10% de sua área para HIS, que pode ser promovida no próprio empreendimento, em terrenos bem localizados ou através de repasse de recursos ao FUNDURB (SÃO PAULO, 2014).

Mas o que se nota é que a questão da habitação social não se aplicou de fato no distrito, pois no Zoneamento de 2016 não ocorreu a demarcação de novas áreas como ZEIS 2, 3, 4 e 5. Há apenas duas pequenas áreas demarcadas como ZEIS 1, e com um aumento pouco significativo em comparação com o zoneamento de 2004. Segundo Capasso (2017), este fato indica a continuidade da exclusão social existente no território e chama a atenção para a urgência na reversão deste quadro.

Ademais, o que se nota na documentação nas reuniões da Subprefeitura de Vila Mariana para a preparação do PDE 2014, é a preocupação de moradores com o risco excessivo de adensamento e verticalização no entorno das estações de metrô. Sendo que a Vila Mariana já era um dos distritos que mais teve construções de prédios nas últimas décadas: só em termos de lançamentos residenciais verticais, entre 1992 e 2000, Vila Mariana ficou em segundo lugar com 142 lançamentos, perdendo para Vila Andrade (163 lançamentos). Entre 2000 e 2010, caiu para a terceira posição, mas aumentou a quantidade em relação ao período anterior, tendo 144 lançamentos residenciais. No total foram 7,7 mil e 8,2 mil unidades residenciais verticais lançadas em cada período, respectivamente. Em termos de lançamentos comerciais verticais foram 32 entre 1991 e 2000, e 9 entre 2000 e 2010 (SÃO PAULO, 1992 a 2021).

Assim, apesar da tipologia desenvolvida neste capítulo evidencia que a superfície construída não aumentou em 2000-2010, isso não significa que não houveram novas construções, pois a verticalização se mostrou presente e intensa nos dois períodos. Há, principalmente, demolição e reconstrução.

Portanto, em 2016, o zoneamento propõe conter essa intensa verticalização verificada pelos dados no interior dos bairros, ao mesmo tempo em que insere um distrito que já era considerado um dos locais mais saturados da cidade num Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, inserido na classificação possibilita usos de maiores coeficientes de aproveitamento. E o que se nota é que os conflitos com a vizinhança e os conflitos ambientais intensificaram-se no distrito após essa estratégia urbanística. A população ainda tem reclamado da saturação das linhas de metrô, sombreamento de parques e áreas verdes e assoreamento de córregos no distrito (MAGLIO, 2021).

Inclusive, é interessante afirmar que, de 2014 a 2019, Vila Mariana foi um dos distritos que apresentaram os maiores acréscimos de área construída total nos EETU/ZEU (493.133 m²). Assim, nota-se que mais de 50% do acréscimo de área construída no distrito ocorreu nos perímetros de EETU/ZEU. Sendo que o uso residencial vertical foi responsável por 65,59% desse acréscimo (SÃO PAULO, 2021a). Houve uma diminuição do consumo de

terrenos pelo uso residencial horizontal e não-residencial horizontal e um aumento pelo uso residencial vertical e não-residencial vertical. Não importa se estamos falando de lançamentos com pequena ou grande área útil, de 2004 a 2018, o distrito de Vila Mariana teve as maiores intensidades, dentre todos os distritos paulistas.

Assim, uma hipótese que se levanta é que o incentivo construtivo contido no Plano Diretor corroborou mais para a ampliação do número de empreendimentos residenciais e comerciais do que para o crescimento populacional em si. Ainda que se note tanto o crescimento das camadas médias e altas vivendo nos prédios residenciais, quanto aumento da população vivendo em favelas no distrito de Vila Mariana. Afinal, onde os postos de trabalho estiverem concentrados haverá aumento da mão de obra residindo próxima, para evitar perda de tempo nos engarrafamentos de São Paulo e metrô lotados, mas principalmente para economizar nas passagens de transporte público. Mas, de fato, é inegável que os grupos populacionais que essa dinâmica construtiva busca atrair para Vila Mariana são as classes mais abastadas. As condições desenvolvidas (e uma delas se refere ao planejamento urbano) têm o poder de não só expulsar os mais pobres para áreas mais afastadas, quanto de atrair os mais ricos para áreas mais favorecidas, mais planejadas, com concentração de investimentos públicos e privados.

3.4.3 Vila Guilherme, constância da expansão urbana e a reversão do decréscimo populacional

O distrito de Vila Guilherme está localizado no nordeste do município de São Paulo (Figura 29). Aponta-se que possui considerável porcentagem de idosos no total da população residente (16,8%), mas que no distrito não há atendimento socioassistencial para esse grupo populacional, bem como não há leitos SUS (SÃO PAULO, 2016c). Fato preocupante ao se considerar que este estrato populacional exige cuidados especiais, sobretudo em termos de serviços e infraestrutura urbana.

FIGURA 29 – Localização do distrito de Vila Guilherme em São Paulo

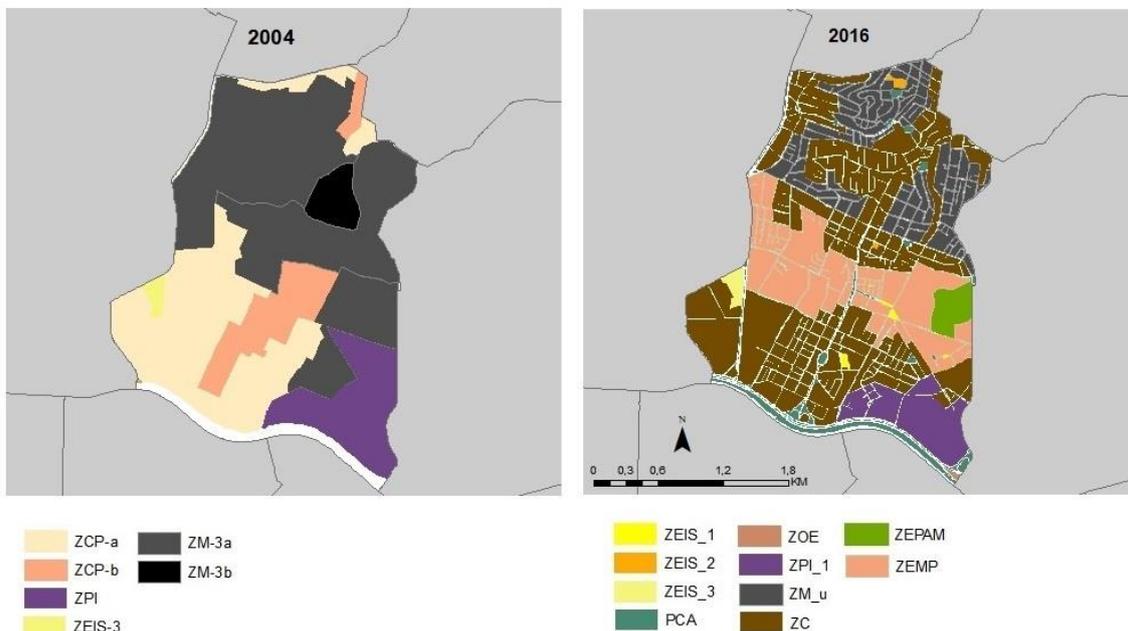
Fonte: IBGE (Malhas municipais, 2015).

O distrito de Vila Guilherme também reverte em 2000-2010, a diminuição da população evidenciada em 1991-2000, e mantém nos dois momentos o aumento da superfície construída. Detalha-se que, em 1991-2000, a população no distrito diminuiu de 61,6 mil para 49,9 mil habitantes, mas voltou a crescer entre 2000-2010, contabilizando 54,3 mil habitantes. Isto é, a recuperação também não foi intensa o suficiente para superar a população de 1991 (IBGE, 1991; 2000; 2010). Entre 2000 e 2010, a população em favelas cresceu, passando de 130 habitantes para 1,7 mil (IBGE, 2000; 2010). Em tese isso explicaria o aumento da área classificada como ZEIS em 2014, pois houve aumento controlado das áreas classificadas como ZEIS 1, 2 e 5, uma vez que a ZEIS 3 foi mantida de 2004.

Assim, o que se observa na Figura 30 é que, segundo o PDE de 2002 (e seu zoneamento correspondente), a área foi principalmente classificada como Zona de Centralidade Polar (ZCPa), com CA máximo igual 2,5, e Zona Mista (ZM) de Alta Densidade, que em alguns pontos o CA máximo pode chegar a 5,0. No PDE de 2014 (com seu zoneamento correspondente), a área passa a ser classificada predominantemente como Zona de Centralidade (ZC) e Zona Eixo de Estruturação Metropolitana Prevista (ZEMP). Mas as Zonas Mistas ainda mantêm grande importância, de modo que chegam a ocupar 35% da área construída de todo o distrito.

É importante destacar que nas áreas de ZEMP, os parâmetros urbanísticos são os mesmos da ZEU, mas eles só poderão ser ativados após a emissão da Ordem de Serviços das obras das infraestruturas do sistema de transporte com todas as autorizações e licenças necessárias (especialmente a licença ambiental) e, por fim, da edição de decreto autorizador. Quando tudo estiver aprovado e encaminhado, os parâmetros urbanísticos (como o CA máximo igual a 4, o gabarito sem limite e os incentivos urbanísticos) poderão ser ativados. Segundo o texto do PDE de 2014, isso se mostra necessário para que não se permita o licenciamento de empreendimentos de elevada densidade sem que o sistema de transporte público coletivo esteja em implantação. Em 2014 nota-se também a manutenção da Zona Predominantemente Industrial (ZPI), devido à localização estratégica do distrito em relação às rodovias Fernão Dias e Dutra.

FIGURA 30 – Zoneamento no distrito de Vila Guilherme 2004 e 2016



Fonte: São Paulo (2004; 2016a).

Ademais, não há dados de lançamentos comerciais verticais nos dois períodos, mas isso não significa que não houve a implantação de grandes empreendimentos no distrito, como por exemplo, o Novotel Center Norte, inaugurado em 2000. Destaca-se também que o distrito se encontra inserido no perímetro da Operação Urbana Carandiru –, região onde se localizava a Casa de Detenção conhecida como Carandiru, e que hoje abriga o Parque da Juventude inaugurado em 2003. O número de lançamentos residenciais verticais também foi relativamente baixo, sendo 14 empreendimentos entre 1992 e 2000, e 22 entre 2000 e 2010.

Isso contabilizou em torno de 1,7 mil e 2,5 mil unidades residenciais, respectivamente (SÃO PAULO, 1992 a 2021).

Como Ponte Rasa, Vila Guilherme também está numa situação limite, mas nesse caso mais próximo dos padrões verificados para os distritos centrais e consolidados. E como em Vila Mariana, a reversão do decréscimo populacional em 2000-2010 não foi intensa o suficiente para chegar aos níveis da população recenseada em 1991, mas reflete o aumento dos lançamentos residenciais do mercado imobiliário formal e aumento da população em situação de favela. Nesse contexto, há expansão tímida das áreas de ZEIS, e inserção da classificação de uma extensão área como ZC, e outra como ZEMP –, no caso de ZEMP, considera-se que o incentivo à expansão da área construída fica no horizonte.

Assim, Vila Guilherme, mesmo estando mais próxima das áreas centrais do que da periferia, e tendo fácil acesso pela marginal Tietê, está distante das estações do metrô, e ainda possui várias indústrias. Além de ser uma região sempre atingida pelas enchentes (o que tem melhorado com as obras recentes de aprofundamento da calha do rio Tietê). Então, por muito tempo não foi uma localidade valorizada pelo mercado imobiliário, mas hoje já acomoda grandes empreendimentos. E, considerando o recente desenvolvimento de distritos próximos nesse vetor Norte, como Santana, a hipótese é que o distrito de Vila Guilherme também vai começar a receber com maior intensidade grupos de classe média e baixa nas próximas décadas. Afinal, historicamente outras partes da cidade também eram caracterizadas como industriais, com a paisagem marcada por galpões, e deram lugar a grandes empreendimentos imobiliários, como é o caso da Mooca. Se o incentivo do planejamento urbano se cumprir e novas obras, principalmente relativas ao transporte público, efetivarem-se, essa volta do crescimento populacional de 2000-2010 tende a se acentuar futuramente.

3.4.4 Jardim Helena e favelização: do crescimento ao decréscimo populacional

O distrito Jardim Helena está localizado no extremo leste do município (Figura 31), e possui uma das maiores densidade domiciliares entre os distritos paulistas em 2010, de 3,5 moradores por domicílio (IBGE, 2010a).

FIGURA 31 – Localização do distrito Jardim Helena em São Paulo

Fonte: IBGE (Malhas municipais, 2015).

O distrito de Helena passou de aumento da população e da superfície construída em 1991-2000, para diminuição da população e aumento da superfície construída. Detalha-se que a população total de Jardim Helena cresceu de 118,3 mil para 139,1 mil habitantes entre 1991 e 2000, e decresceu para 135 mil em 2010, ou seja, ainda mantendo um tamanho populacional maior do que o observado em 1991 (IBGE, 1991; 2000; 2010). Sendo um dos distritos de intenso crescimento da área construída, verifica-se que não houve lançamentos verticais comerciais ou residenciais entre 1991 e 2010⁵³. No entanto, a população residindo em favelas cresceu de 6,3 mil em 2000, para 16,4 mil em 2010 (IBGE, 2000; 2010). Isto é, entre 2000 e 2010 cresceu a uma taxa geométrica de 14,2% ao ano, e chegando a corresponder a 12% da população total em 2010.

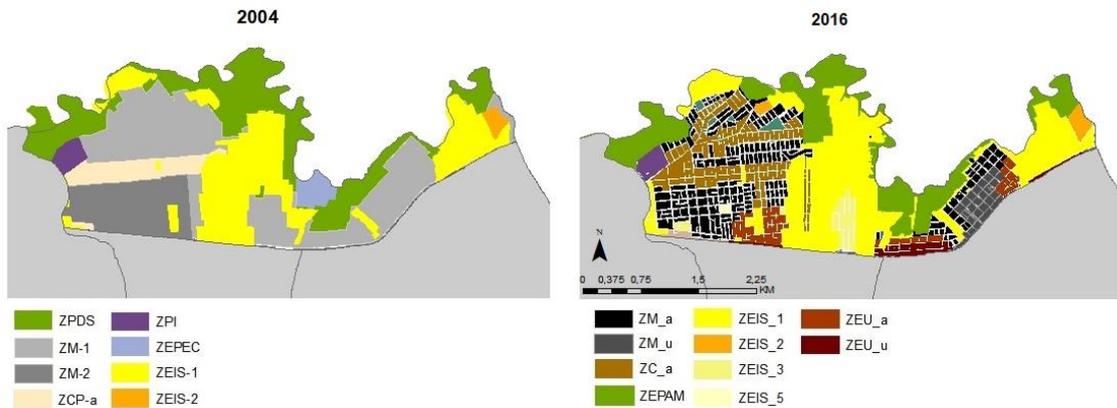
É um dos distritos com as maiores porcentagens de população preta e parda (54,7%) no total da população residente em 2010, e com uma das maiores proporções de jovens de 0 a 14 anos (26,9%) (IBGE, 2010a). Como Ponte Rasa, apresentava uma alta mortalidade infantil em 2010, de 13,3 óbitos de crianças menores de um ano, para cada mil crianças nascidas vivas (IBGE, 2010a).

⁵³ Esta situação se manteve até 2018.

Em termos de zoneamento, em 2004, o distrito está classificado principalmente como ZEIS-1, identificada pela cor amarela na Figura 32, e a qual a área teve aumento em 2016. De fato, em 2000 havia ZEIS 1 e 2, e em 2016 se verifica que é um dos distritos com mais áreas demarcadas como ZEIS no município. Há aumento da área de ZEIS 1 e 2 e a introdução das ZEIS 3 e 5. Devido as características das ZEIS, nota-se que se relaciona ao aumento considerável da população residindo em favelas.

Ademais, em 2004, ainda se nota uma grande porção de terra classificada como Zona de Proteção e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS), na qual o CA máximo é de 0,10. Zona Mista de Baixa Densidade que tem CA máximo de 1,0, e a Zona Mista de Média Densidade, com CA máximo de 2,0. Também se nota uma faixa classificada como Zona de Centralidade Polar- a (ZCP-a), com CA máximo igual a 2,0.

FIGURA 32 – Zoneamento no distrito de Jardim Helena 2004 e 2016



Fonte: São Paulo (2004; 2016a).

Parte da área classificada como ZPDS em 2004 se torna Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM) em 2016, cujo CA máximo é 0,1. Em realidade, isso acontece porque o Jardim Helena corresponde à planície de inundação do Rio Tietê, e além da promoção da proteção ambiental, nota-se que é importante chamar a atenção para o fato de que a região enfrenta graves problemas de enchente nos períodos de chuva. Em 2009, tem-se um momento de calamidade, em que as ruas do Jardim Romano ficaram alagadas por quase três meses. Tempos depois foi inaugurado um piscinão que ajudou a conter as águas em época de chuva, mas alguns pontos ainda sofrem no verão (SÃO PAULO, 2016b). Assim, parte considerável do distrito está inserido na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, cujo objetivo consiste na manutenção da prestação de serviços ambientais, como por exemplo, por meio da conservação e manutenção do solo e seus recursos hídricos.

A hipótese explicativa que se apresenta é que a classificação no zoneamento de uma vasta área da extrema periferia como ZEIS (como acontece nos PDEs de 2002 e 2014), sem o real investimento em habitação e expansão da infraestrutura, e especialmente sem investimento à expansão do transporte público na região, num contexto de enchentes e restrição da expansão urbana em razão da proximidade com áreas de proteção ambiental, repercutiu na diminuição da população não residente em favela, e aumento concentrado da população favelada. Para estes grupos, o difícil acesso ao restante do município tende a repercutir em uma maior segregação socioespacial. É sobretudo em contextos como o de Jardim Helena, em que a legislação ambiental restringe a expansão urbana e a infraestrutura e serviços urbanos não chegam, que a população de menor poder aquisitivo acaba encontrando condições de moradia.

3.5 A proposta de revisão do PDE 2014

O Plano Diretor de 2014 já tinha previsto no texto da lei a necessidade de sua revisão ser realizada em 2021. Devido à pandemia de covid-19 iniciada em 2020, houve, por um lado, a pressão dos urbanistas e movimentos sociais por uma postergação da revisão, para que a população pudesse participar do processo. E, por outro lado, houve pressão do setor imobiliário pela realização da revisão imediata do plano, afirmando que o setor estava parado, que a economia paulistana estava parada, e só a revisão do plano poderia abrir os caminhos para o progresso (MAGLIO, 2021). Todavia, o que se verifica é o contrário do discurso de estagnação. O mercado imobiliário pode ser tido como um interlocutor privilegiado do governo municipal de São Paulo, pois inclusive durante a pandemia de covid-19, a construção civil foi classificada como trabalho essencial. Ou seja, São Paulo “não parou” de construir, nem nos momentos mais difíceis de uma pandemia de nível global. Segundo Secovi-SP (2022), o setor cresceu 23,9% entre março de 2021 e fevereiro de 2022 (com 65.515 unidades comercializadas) em relação ao período anterior (março de 2020 a fevereiro de 2021), quando foram negociadas 52.886 unidades. O que se pode inferir da pressão do setor de construção e do mercado imobiliário pela revisão apressada, sem a ampla discussão com a sociedade, é a aprovação de mudanças que o beneficiariam –, como a maior liberação de vagas de estacionamento. Mas no final, a revisão do Plano Diretor Estratégico foi prorrogada para dezembro de 2022 (SÃO PAULO, 2021b).

Sobre as transformações urbanas relacionadas ao PDE 2014, é possível realizar alguns balanços:

Segundo a São Paulo (2021a), 480 novos empreendimentos imobiliários foram licenciados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana desde a aprovação do Plano Diretor de 2014 até 2019, e os lançamentos nos eixos passaram de 10% do total em 2014 para 33% em 2018. Deste modo, o intento de favorecer as construções nessas áreas mais próximas dos pontos de transporte público funcionou.

Todavia, a questão habitacional continua sendo um dos grandes desafios da cidade. Há um déficit de 474 mil moradias na cidade de São Paulo (CASTELO; BRANCHER, 2020). Uma crítica pertinente sobre uma das ferramentas mais importantes nesse quesito se fundamenta na análise de que as áreas delimitadas como ZEIS têm sido absorvidas pelo mercado imobiliário para a construção de empreendimentos de alto padrão. Após 2016, ocorreu um crescimento de 247% na área construída que está licenciada como ZEIS. Entre 2014 e 2018, a construção de habitações até 35 m² é expressiva (6.641 unidades), o que poderia parecer que a classificação de novas áreas como ZEIS tem começado a funcionar. No entanto, o destino desses imóveis não é necessariamente para a produção de unidades de Habitação de Interesse Social (HIS), mas para *flats* (FOFANO, 2022).

Isto não é uma novidade. Segundo Santoro e Borelli (2015), há casos de áreas classificadas como ZEIS em 2002, que foram ocupadas por edifícios de alto padrão. Algumas dessas áreas deixaram de ser ZEIS no plano de 2014 (como uma antiga área de ZEIS 3 na Vila Leopoldina), mas outros empreendimentos para alta renda foram mantidos como áreas de ZEIS (como aconteceu com uma área de ZEIS 3 no Jaguaré) – ambos os casos ocuparam integralmente os perímetros de ZEIS dessas localidades. Ainda existem casos em que o empreendimento de luxo não incorporou a área completa de ZEIS, e no plano de 2014 continua sendo classificada como tal (SANTORO; BORRELLI, 2015, p. 17).

É, de fato, um desafio fazer Habitação de Interesse Social (HIS) frente aos altos preços da terra, que impedem a aquisição por parte do poder público, e fazer com que o mercado se interesse a produzir habitação para baixa renda (SANTORO; BORELLI, 2015). Na década de 2000, foram inseridos os decretos 44.667/04 e o 45.127/04 –, que permitiram se fazer HIS fora de áreas ZEIS. Atentas a esta a esta questão, Rolnik e Santoro (2017) apontam que, no período entre 2003 e 2007, foram construídos mais HIS fora de ZEIS do que em ZEIS, 242 contra 110 (CALDAS, 2009, p. 36 *apud* SANTORO; BORELLI, 2015, p. 9). Na década seguinte o cenário mudou, nota-se mais empreendimentos de HIS aprovados e implementados em ZEIS (aproximadamente 6,3 mil unidades habitacionais) que fora delas (3,5 mil unidades habitacionais) (ROLNIK; SANTORO, 2017, p. 17; SANTORO; BORELLI, 2015, p. 9).

Outros pontos importantes na temática a serem destacados é que, até 2020, foram 1.746 imóveis ociosos notificados, entre não edificado (598), não utilizado (885) e subutilizado (263) (SÃO PAULO, 2021a). E a Outorga Onerosa do Direito de Construir, entre 2014 e 2020, teve uma média de 220 propostas, gerando mais de R\$350,6 milhões (SÃO PAULO, 2021a).

Considerações sobre o Capítulo 3

A nova proposta do Plano Diretor Estratégico PDE (SÃO PAULO, 2014) e de seu zoneamento correspondente (2016) acabou sendo semelhante à anterior (SÃO PAULO, 2002), em que há um modelo similar de cidade, ainda que existam ajustes dos índices urbanísticos (GIAQUINTO, 2010). No entanto, esses dois projetos são bastante diferentes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971, principalmente no que concerne ao Coeficiente de Aproveitamento (CA). Os novos CA de 2002 e 2014 foram reduzidos quando comparado com a proposta de 1971, e apesar de buscarem um modelo urbano mais flexível, apenas suavizaram tal lógica.

Como se discutirá no Capítulo 4, em Mumbai o correspondente ao CA, o FSI, seguiu pela via contrária, pois se observa o aumento do coeficiente no Plano de Desenvolvimento mais recente (2014-2034) em comparação com o anterior. Até então, mantinha-se o FSI próximo a 1,0 com a ideia errônea de que ao se controlar o crescimento construtivo, seria possível restringir também o crescimento populacional. Em São Paulo se pode verificar que a questão não é tão simples e essa associação não é direta. Apesar de acomodar muitos prédios e construções, os distritos paulistas mais centrais apresentaram até mesmo diminuição populacional entre 1991-2000. É na periferia, com menor interesse do mercado imobiliário, que as taxas positivas estavam localizadas nesse período.

De fato, em termos demográficos, observa-se que a manutenção de dois padrões mais gerais entre 1991 e 2010, um é referente aos distritos mais centrais, com menores densidades domiciliares, com maiores percentuais de população idosa, com um percentual maior de população autodeclarada como branca, e com altos rendimentos domiciliares. O outro padrão se observa nos distritos periféricos, com maiores densidades domiciliares, com maiores percentuais de população jovem, com um percentual maior de população autodeclarada como preta e parda, e com menores rendimentos domiciliares. E em termos de área construída, de um lado, nota-se que nos distritos mais centrais, de médio e alto padrão, continua a tendência à verticalização. De outro lado, nos distritos da periferia do município

continua a tendência à favelização⁵⁴ e, com menos intensidade, à expansão dos loteamentos verticais e horizontais.

Nesse âmbito, com auxílio da análise de quatro exemplos da Tipologia desenvolvida nesse capítulo, confirma-se o intento do Plano Diretor de 2014 de incentivar o crescimento populacional em áreas de maior infraestrutura e proximidade com metrô, como acontece com Vila Mariana, que já vinha retomando seu crescimento populacional. E a proposta de adensamento construtivo na região tem acontecido de forma bastante intensa, mas que não agrada a classe média e alta residente na região. Ponte Rasa e Vila Guilherme receberam as classificações de “zonas previstas”, ou seja, trata-se de nomenclaturas relacionadas ao desenvolvimento urbano, mas apenas quando as áreas recebessem novas infraestruturas e serviços. Vila Guilherme também já retomava o crescimento demográfico em 2000-2010, e provavelmente continuará o processo de crescimento demográfico e recebimento de novos empreendimentos. No entanto, destaca-se que tanto a retomada de crescimento demográfico em Vila Mariana e Vila Guilherme não superou os níveis de perda populacional da década anterior, quanto a perda populacional em Vila Helena em 2000-2010 não foi intensa o suficiente para voltar aos níveis de 1991.

Os quatro exemplos tiveram aumento da população residindo em favelas no período 2000-2010, mas, principalmente, Jardim Helena observou esse crescimento –, atualmente esse distrito tem uma das maiores áreas demarcadas como ZEIS no município. Inclusive, um dispositivo interessante no que concerne à busca por mais igualdade socioespacial que está presente no PDE de 2002, e que foi ampliado no PDE de 2014, é a demarcação de áreas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Todavia, nota-se que até hoje moradores de áreas centrais, com amplo acesso à infraestrutura e oportunidades, pressionam para que se restrinja o desenvolvimento e a ocupação de seus bairros por empreendimentos mais populares e de maior densidade. Por isso, há uma certa contrariedade à demarcação de ZEIS nessas áreas –, e o exemplo de Vila Mariana confirma a questão. Outro ponto é que muitas vezes essas áreas são demarcadas, mas acabam sendo captadas pelo mercado imobiliário e, ao invés de servirem ao seu propósito inicial, são convertidas em empreendimentos para os grupos de média e alta renda.

Outra questão é que no zoneamento de 2004 Jardim Helena já teve uma vasta área classificada como ZEIS, o que leva a um aumento do CA dessa localidade. No entanto, em 2000-2010, apesar do intenso aumento da população residindo em favelas, houve diminuição

⁵⁴ Inclusive, há a verticalização das favelas, como apontam Pasternak e D’Ottaviano (2016).

da população total. Esse fato corrobora os apontamentos da literatura especializada que afirma que potencial construtivo não está diretamente relacionado a aumento ou diminuição da população. Existem outros fatores que influenciam nessa dinâmica, e o contexto apresentado por Mumbai nos ajuda a entender melhor a questão.

CAPÍTULO 4 – PLANEJAMENTO URBANO EM MUMBAI E O CONTROLE DO CRESCIMENTO POPULACIONAL

Introdução ao Capítulo 4

Desde os tempos coloniais, o Estado apoiou ativamente os interesses fundiários enquanto classificava como *slums* (e intitulava como “não autorizado” ou “invasão”) as autoconstruções, que não seguiam as regulamentações urbanas. A maior questão é que esse *status*, de certa forma, fomentava a remoção de grupos populacionais em prol de interesses do mercado imobiliário, sem que essa população fosse atendida por políticas habitacionais. Quando o governo começa a considerar a existência desses loteamentos das classes baixas, a abordagem mais comum vinda das autoridades se relaciona à realização de melhorias arbitrárias em termos de infraestrutura, sempre em nome da saúde pública. Contudo, ainda hoje o mais comum é realojar essas populações para a periferia dos subúrbios, sob o discurso de que as realocações dos *slums* é uma necessidade ou para evitar doenças infectocontagiosas ou pela falta de espaço nas áreas centrais (BHIDE, 2011).

Assim, é possível notar que a produção do espaço na cidade-ilha já era controlada na era colonial e se intensifica, apoiada pelos Planos de Desenvolvimento. Segundo dados do Censo Demográfico de 2011, apenas 5% da população se acomoda em *slums* na cidade-ilha. No entanto, a informalidade cresce nas periferias da cidade, pois os distritos dos subúrbios sempre foram flexibilizados para os pobres (BHIDE, 2011).

Desse modo, partindo da metodologia empregada para o caso de São Paulo no Capítulo 3, aplica-se a Tipologia que irá evidenciar em quatro diferentes categorias a relação entre crescimento populacional e expansão da área construída nos *wards* de Mumbai. Em seguida, analisa-se um *ward* representante de cada categoria, apresentando alguns pontos do conteúdo dos Planos de Desenvolvimento. É possível destacar a relação entre os valores do *Floor Space Index* (FSI) e a implementação do *Transfer Development Rights* (TDR) e o direcionamento do crescimento populacional, sobretudo, a localização das favelas no espaço urbano.

4.1 Revisando os Planos de Desenvolvimento

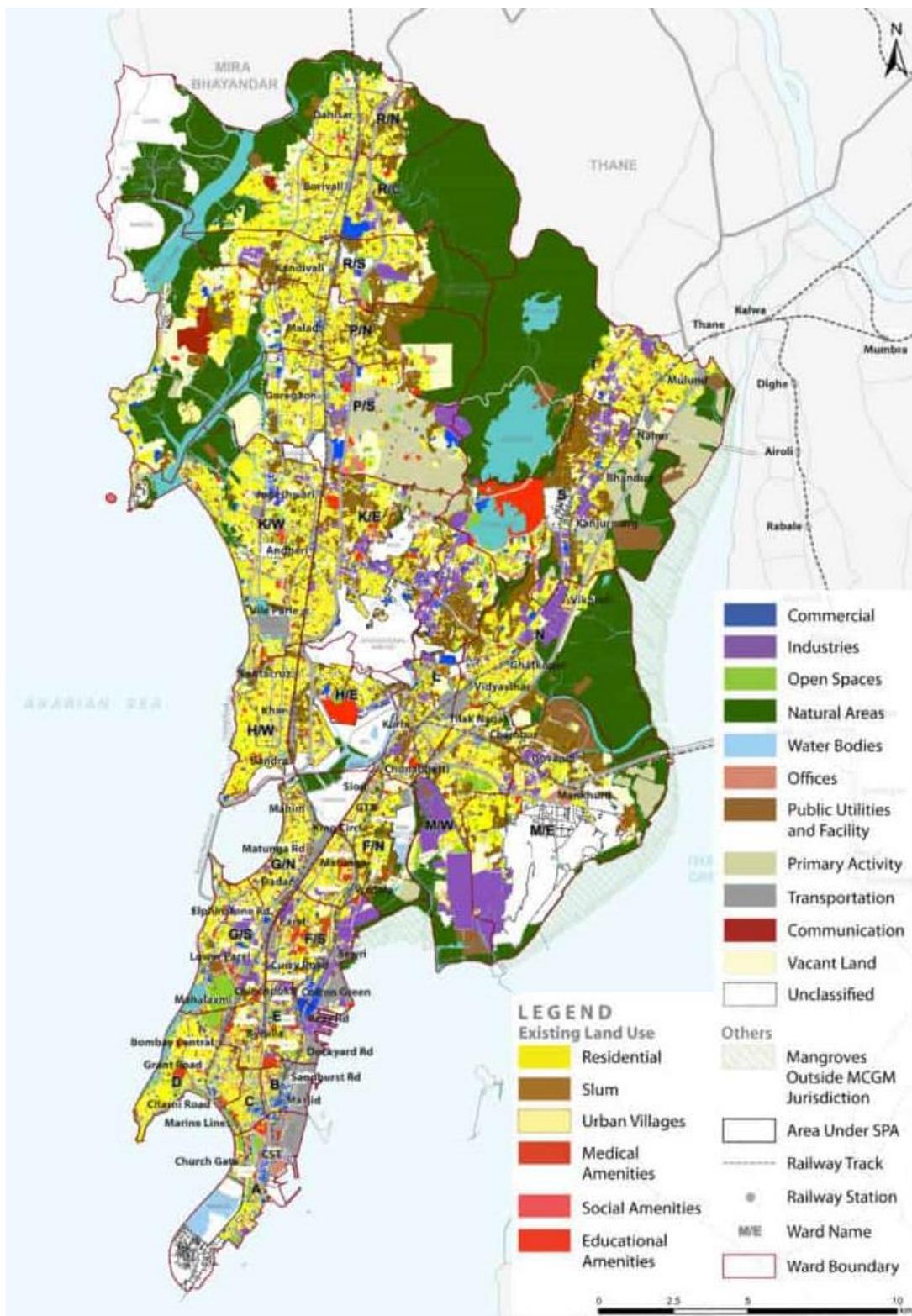
Desde 1966, quando através do *Maharashtra Regional Town & Planning Act* o governo estadual estipulou a introdução e revisão dos *Development Plans* (DP – Planos de Desenvolvimento) pelo menos uma vez a cada vinte anos, Mumbai começou a produzir seus

planos que englobavam a Grande Mumbai (cidade-ilha e subúrbios)⁵⁵. O primeiro DP de Mumbai foi escrito em 1964, e sancionado em 1967. A revisão realizada em 1981, ficou intitulada como *Second Development Plan*, sendo sancionada em partes entre os anos de 1991 a 1994. *The Second DP* estava vigente até o novo DP 2014-34 ser aprovado pela Corporação Municipal de Brihan-Mumbai (BMC) em agosto de 2017. Destaca-se que, além de estar vinculado às *Development Control Regulations* (DCR – Regulações de Controle e Desenvolvimento), o Plano também aplica regulamentos específicos para determinadas áreas⁵⁶, aplicadas para a configuração do uso do solo, identificada em alguma análise anterior (Figura 33). No caso do DCR 2014-2034, trata-se da análise de uso do solo de 2012. E para Pethe e colaboradores (2016), não é uma análise muito fidedigna à realidade.

⁵⁵ Ver Figura 3 e Anexo 1.

⁵⁶ Ver Anexo 3.

FIGURA 33 – Detalhamento do uso do solo em Mumbai, 2012



Fonte: MUMBAI (2018).

Aponta-se ainda que as políticas relativas ao controle de preços de aluguéis, assim como planejamento para áreas de favelas e áreas especiais (áreas militares, porto e etc.), que têm um grande impacto na cidade, ficam fora do escopo do Plano de Desenvolvimento:

Há uma variedade de agências autônomas, cada uma fazendo suas próprias coisas, algumas administradas pelo governo estadual e outras pelo central. A Autoridade de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Mumbai (MMRDA) e a Maharashtra State Road Development Corporation (MSRDC) são de responsabilidade do Estado de Maharashtra, e Bombay Port Trust (BPT) e as Ferrovias (Western Railways e Central Railways) são responsabilidade do governo central (PATEL, 2014, p. 69, tradução nossa).

Portanto, não são todas as áreas da cidade e nem todas as questões urbanas que estão endereçadas no plano, sendo importante destacar que autores como Pethe e colaboradores (2014) e Nallathiga (2009) afirmam que as cidades indianas acabaram tendo uma grande confusão de planejamentos desencontrados, ou seja, muitos papéis, mas pouca conversa entre eles.

Porém, cabe destacar que, como em São Paulo, o novo plano contou com participação popular. Em Mumbai, essa foi a primeira vez que houve participação popular na produção de um plano de desenvolvimento. No Quadro 4, nota-se que apesar de 10.397 casos terem sido informados para o comitê, entre instituições e população, e apenas 30,7% deles foram efetivamente levados adiante (um total de 3.193). Foram 6.770 pessoas ouvidas nas audiências. O *ward S* foi o que teve maior contribuição de casos cadastrados (1.148), mas o P/N foi o *ward* em que houve o maior número de casos ouvidos (238) (BCM, 2014). São números relativamente baixos, de modo que se indaga se a pouca efetividade dos planos anteriores pode ter desestimulado a participação da sociedade, pois o BMC executou apenas 18% dos projetos endereçados no primeiro plano e 33% das propostas do Plano de Desenvolvimento.

QUADRO 4 – Número de casos cadastrados e ouvidos, e número de cidadãos envolvidos na etapa participativa do New Development Plan 2014-2014 de Mumbai

<i>Ward</i>	Total de casos	Número de casos apresentados para audiência	% de casos apresentados para audiência	Número de pessoas que se apresentaram para a audiência
A	84	25	29,76	50
B	26	3	11,54	5
C	103	32	31,07	89
D	269	84	31,23	169
E	258	97	37,60	184
F/N	263	77	29,28	206
F/S	221	67	30,32	134
G/N	186	73	39,25	144
G/S	316	119	37,66	301
H/E	547	95	17,37	180
H/W	432	171	39,58	330
K/E	691	238	34,44	545
K/W	1.021	261	25,56	599
P/N	848	286	33,73	576
P/S	499	154	30,86	317
R/S	497	192	38,63	320
R/C	512	158	30,86	331
R/S	416	166	39,90	333
L	587	175	29,81	377
M/E	297	108	36,36	329
M/W	491	119	24,24	288
N	319	119	37,30	191
S	1.148	239	20,82	488
T	348	135	38,79	284
Total	10.379	3.193	30,76	6.770

Fonte: BCM (2014, p. 30-31). Tradução nossa.

Aponta-se que a pouca efetividade do Primeiro e Segundo Plano de Desenvolvimento está relacionada tanto aos atrasos nas suas aprovações pelo governo estadual, quanto ao fato de que ambos estabeleceram um limite inferior para as populações projetadas do que o sugerido pelas tendências demográficas para a Grande Mumbai. Por exemplo, o segundo plano estimou uma população de 9,87 milhões em 2001, enquanto a população em 1991 – quando começou o processo de avaliação do plano pelo governo estadual –, já era de 9,9 milhões (NALLATHIGA, 2009). Para Nallathiga (2009) não se tratou de um erro de cálculo. O autor afirma que o intuito desses planos era o de promover a diminuição populacional na cidade-ilha –, o que no Segundo Plano de Desenvolvimento foi

chamado de descongestionamento da cidade-ilha. E, nesse sentido, o plano foi bem sucedido, pois nota-se nos dados oficiais que a população na ilha, em 2011, foi registrada em cerca de 3,08 milhões, contra 3,17 milhões em 1991. Por outro lado, a população nos subúrbios cresceu: registrou-se 9,35 milhões de habitantes em 2011, contra 6,75 milhões em 1991. Então, é possível inferir que a população anteriormente alocada na cidade-ilha foi enviada para os subúrbios (NALLATHIGA, 2009).

Ainda cabe explicar sobre o crescimento demográfico que a Taxa de Fecundidade Total (TFT) – o número médio de filhos nascidos vivos, tidos por mulher ao final do seu período reprodutivo – em Mumbai caiu de 2,5 para 1,4, entre 1993 e 2011, de acordo com o Instituto Internacional de Ciências da População (IIPS, 2012). E atualmente Mumbai tem a menor TFT de Maharashtra. Assim, considerando que, entre 1991-2001 e 2001-2011, a participação do crescimento vegetativo aumentou no total do crescimento demográfico de Mumbai (passando de 37,7% para 43,4%), a tendência é de diminuição da intensidade do crescimento como um todo (Tabela 2).

TABELA 2 – Composição do crescimento populacional na Grande Mumbai, entre 1991 e 2011

Composição	Incremento Populacional (em milhões)		Contribuição (%)	
	1991-2001	2001-2011	1991-2001	2001-2011
Total	4,940	3,480	100	100
Crescimento Vegetativo	1,860	1,510	37,7	43,4
Saldo Migratório	3,080	1,970	62,3	56,6

Fonte: INDIA (1991; 2001; 2011a).

Nesse âmbito, destaca-se que diferentemente dos Planos Diretores Estratégicos de São Paulo, em Mumbai se projeta o crescimento populacional esperado. O ponto de partida da projeção demográfica para a Grande Mumbai são os dados demográficos do Censo de 2011, que colocam a população em 12,44 milhões naquele ano. Com base nisso, a projeção tem como hipótese que Mumbai seguiria a tendência de outros grandes centros urbanos no Norte Global, e entraria em estado de estabilização da população. Nesse sentido, as estimativas são de que Mumbai cresceria timidamente de 12,44 milhões em 2011 para 12,79 milhões em 2024. E nos anos seguintes perderia população, chegando a 11,40 milhões em 2034 (BCM, 2014). Portanto, como pode se observar no Quadro 5, espera-se que ocorra diminuição do crescimento populacional na cidade-ilha e o crescimento cada vez com menor intensidade nos

subúrbios, revertendo também em perda de população, na década de 2030. Assim, o terceiro DP estima que até 2034 a ilha continuará o processo de descongestionamento, chegando a 1,29 milhões de habitantes, e os subúrbios começarão a também perder população, chegando a 9,10 milhões.

QUADRO 5 – População residente na Grande Mumbai, entre 1981 e 2011, e população projetada entre 2021 e 2034

Ward	População recenseada (em 1.000)				População projetada (em 1.000)		
	1981	1991	2001	2011	2021	2031	2034
A	168	195	211	185	168	137	128
B	147	118	141	127	112	88	83
C	271	199	203	166	152	125	117
D	384	400	383	347	336	295	279
E	517	411	440	393	361	298	280
F/N	817	431	524	529	482	393	370
F/S		417	396	361	351	312	294
G/N	446	560	582	599	580	511	482
G/S	537	445	458	378	344	281	264
Cidade-ilha	3287	445	458	378	344	281	264
H/E	707	452	581	563	557	518	493
H/W		318	337	301	288	234	217
K/E	529	693	810	824	835	769	733
K/W	396	576	701	749	782	739	708
P/N	368	604	799	941	1.036	1.021	990
P/S	296	351	438	464	484	457	438
R/S	389	619	364	432	510	501	535
R/C			513	562	576	564	494
R/S	173	335	590	691	782	788	766
L	434	617	778	902	981	958	926
M/E	566	471	675	808	902	900	874
M/W		352	414	412	414	377	358
N	878	507	620	623	632	583	556
S	0	567	691	744	779	739	709
T	223	289	330	341	347	321	306
Subúrbios	4959	6751	8641	9357	9905	9469	9103
Total	8246	7196	9099	9735	10249	9750	9367

Fonte: BCM (2014, p. 33). Tradução nossa.

Ademais, no que se refere ao conteúdo do plano, a prioridade é construir moradias populares. “Habitação acessível” é o termo utilizado no projeto que prevê a construção ou incentivo à construção de moradia para grupos de renda baixa e média -, o que também inclui investir na ampliação de habitação para aluguel (BCM, 2014). Assim, está prevista a construção de 3 milhões de unidades habitacionais, sendo que 1,8 milhões serão entregues

para quem não puder pagar, e 1,2 serão construídas e disponibilizadas a preços acessíveis para as classes baixas (Quadro 6).

QUADRO 6 – Total de unidades habitacionais do programa e total de domicílios demandando habitação acessível

Categorias	Número de famílias	Proposta da política habitacional
Famílias elegíveis para receber unidade habitacional gratuita	1.800.000	1.800.000
Famílias não elegíveis para moradia gratuita, mas que estão buscando por moradia a preço acessível	1.000.000	1.200.000
Necessidade habitacional total	2.800.000	3.000.000

Fonte: BCM (2014, p. 152). Tradução nossa.

De acordo com o DP 2014-2034, e considerando a falta de espaço (em termos de área útil) para viabilizar o projeto, nota-se que as terras que eram reservadas como Zona Não Desenvolvida no zoneamento anterior, agora serão utilizadas para moradias populares para grupos de baixa renda. Assim, de 16.700 hectares de área total de Zona Não Desenvolvida em Mumbai, 3.734 hectares (cerca de 22%) estão sendo liberados para a construção de habitação até o ano de 2034. Todavia, cabe apontar que nesse montante de Zona Não Desenvolvida também estão incluídos mais de 2.023 hectares de terra salinas, dos quais 1.214 hectares serão explorados. Isso significa que cerca de 33% das terras liberadas no Plano de Desenvolvimento de 2034 podem vir de parcelas de terras formadas quando grandes corpos d'água secam ao longo de milhares de anos, deixando sal e outros minerais para trás. A maior parte das terras das salinas estão espalhadas em diferentes locais na costa leste de Mumbai, em torno de Ghatkopar, Bhandup, Vikhroli e Mulund. No lado oeste, Dahisar, Mira Road e Naigaon-Vasai têm algumas áreas salinas que serão utilizadas –, de modo que 63% do total de terras liberadas são reservadas para moradias populares (BCM, 2014).

Segundo a definição do Segundo DP, as áreas salinas eram consideradas zonas úmidas, que consistem em área de pântano, água estática ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marinha cuja profundidade na maré baixa não exceda seis metros. As áreas úmidas – classificadas como Zona Natural – não podem ser desenvolvidas no Plano de Desenvolvimento 2014-2034, por isso, retirou-se algumas parcelas de salinas dessa categorização. Afinal, as cinco zonas existentes no DP são Zona Residencial (R), Zona Comercial (C), Zona Industrial (I), Zona Não Desenvolvida (NDZ) e Área Natural (NA).

Dentre as NA estão as áreas ecologicamente sensíveis como manguezais, pântanos costeiros, florestas –, incluindo o Parque Nacional Sanjay Gandhi. E nenhum desenvolvimento edificável é permitido nestas áreas. As áreas naturais apresentadas no RDDP constituem 12.859 ha, o que representa 29,59% da área de planejamento.

Afirma-se ainda que as disposições do zoneamento reconhecem a natureza de uso misto do solo da Grande Mumbai, mas isso não aparece de fato como uma categoria. A maior parte da cidade é considerada como área residencial (50,4%), e apenas 2,9% é área comercial (Quadro 7). A fim de regular o desenvolvimento de escritórios nas diferentes zonas de uso do solo, eles são tidos como uso acessório (um uso misto), em que se estabeleceu que não devem exceder 50% da área útil do uso principal. Em zonas comerciais locais, lojas e escritórios com área de até 40m² foram permitidos. Os maiores centros comerciais devem estar alocados nos subúrbios. Edifícios exclusivamente comerciais ou de escritórios também só são permitidos nos subúrbios, e estão sujeitos ao cumprimento de regras, como ter estacionamento próprio. As áreas industriais podem ter uso misto, entre indústria e escritórios ou comércio, mas se mantêm todos os regulamentos de uma área industrial (BCM, 2014). Aponta-se que o DP 2014-2034 deixa claro que nenhuma modificação nas zonas industriais e comerciais existentes podem trazer pressão adicional sobre a infraestrutura na Grande Mumbai. Ou seja, não será destinado recurso para aumento da provisão de infraestrutura nessas localidades.

QUADRO 7 – Classificação de Mumbai em Zonas pelo DP 2014-34

Zonas	Área (ha)	Percentual
Área Natural	12.859	29,6
Área não desenvolvida	3.734	8,6
Residencial	21.909	50,4
Comercial	1.262	2,9
Industrial	3.691	8,5
Total*	43.454	100

Fonte: BCM (2014, p. 101). Tradução nossa.

Ademais, a terra considerada com potencial de desenvolvimento foi denominada como Zona de Desenvolvimento Especial (SDZ). Assim, considerando o maior objetivo do DP 2014-2034 de construção de habitação, se um proprietário adquire um terreno individual com mais de 2,0 ha, ele deve apresentar sua proposta de habitação a preços acessíveis, espaço público aberto e outras comodidades. Aponta-se que 12,49% das terras NDZ foram incluídas como designação e reserva de terras para uso público no DP 2014-34. Similarmente ao que

acontece com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em São Paulo, as terras com favelas notificadas foram categorizadas como *Special Development Zone I* (SDZ – I) e o restante das terras NDZ foram categorizadas como *Special Development Zone II* (SDZ – II). Com o Quadro 8 fica perceptível que todos os *wards* com áreas classificadas como SDZ-I e SDZ-II estão localizados nos subúrbios. E, por exemplo, no distrito M/E se encontra tanto esquemas de relocação de favelas enquanto SDZ-I (em 34,71 hectares), como também áreas de SDZ-II, como o Centro de Pesquisa de Energia Atômica, refinarias de petróleo e o maior depósito de lixo de Mumbai. Fato que chama atenção considerando que o distrito está sujeito a desastres naturais -, principalmente enchentes durante o período de monções, como aponta o relatório ambiental para a Região Metropolitana de Mumbai (MMR, 2018).

QUADRO 8 – Quantidade de área *Special Development Zone I* e *II* por *ward* dos subúrbios de Mumbai

Ward	Área classificada como SDZ-I (ha)	Área classificada como SDZ-II (ha)
H/W	3,30	1,03
K/E	-	-
K/W	-	106,00
M/E	34,71	56,38
M/W	-	102,22
N	29,25	-
P/N	102,50	905,89
P/S	-	0,59
R/C	0,16	83,96
R/N	14,98	38,66
R/S	8,73	50,55
S	49,78	144,3
T	4,66	283,88
Total	244,77	1.773,46

Fonte: BCM (2014, p. 39). Tradução nossa.

Parte dessa área de SDZ vai ser destinada para a construção de infraestrutura, com o que eles chamam de amenidades sociais e cívicas, que são, por exemplo, banheiros coletivos e as bombas de água coletivas. O *ward* P/N conta com a maior extensão de SDZ (102,5 ha de SDZ-I e 905,8 de SDZ-II), e com exceção de transporte, há áreas destinadas para a construção de todos os tipos de infraestrutura. A maior quantidade de espaço aberto estará localizada no distrito T.

QUADRO 9 – Quantidade de área Special Development Zone I e II por *ward* dos subúrbios de Mumbai, segundo sua destinação na construção de amenidades sociais e cívicas

Ward	Espaço aberto	Educação	Saúde	Amenidades	Moradia acessível	Transporte
H/W	-	-	-	-	0,04	-
K/E	-	-	-	-	-	-
K/W	-	-	-	-	-	-
M/E	2,26	-	-	-	1,73	0,48
M/W	2,33	-	-	1,17	1,86	-
N	-	-	-	-	-	-
P/N	2,93	1,65	4,15	2,1	11,8	-
P/S	-	-	-	-	-	-
R/C	2,06	2,09	-	1,89	3,35	-
R/N	-	-	2,14	-	2,83	-
R/S	-	-	-	-	0,84	-
S	3,63	-	-	-	2,49	-
T	25,8	-	-	-	-	-
Total	39,01	3,74	6,29	5,16	24,94	0,48

Fonte: BCM (2014, p. 38). Tradução nossa.

Segundo Nallathiga (2013), o regulamento crucial sob o DP e suas DCRs é a especificação do *Floor Space Index* (FSI), um parâmetro correspondente ao Coeficiente de Aproveitamento (CA) do Plano Diretor de São Paulo. O FSI é estipulado segundo a localização (área residencial, comercial e industrial), e tipo de projetos de construção (prédios, casas, projetos de reabilitação de *slums*). Por exemplo, o FSI do DCR 2014-2034 permitido na ilha de Mumbai é de 1,33 para todos os tipos de construção. No entanto, por exemplo, para projetos de reabilitação de *slums*/favelas o FSI chega a 4. De fato, o FSI mais alto se relaciona a esses tipos de projetos, de reabilitação de favelas e renovação urbana –, como requalificação de prédios antigos e em ruínas, principalmente os construídos antes de 1940 (alguns deles ficaram conhecidos como *chawls*) (PRAJA FOUNDATION, 2013).

De fato, uma questão que chama atenção é que o FSI foi diminuindo entre o primeiro e segundo plano. Praticamente todos os edifícios na cidade-ilha de Mumbai com FSI superior a 4,5 foram construídos antes de 1964. De acordo com as regulações do segundo DP – novos edifícios, seja residencial, comercial ou industrial – estão sujeitos ao FSI de 1,33. Se um edifício existente com FSI mais alto tiver que ser demolido e reconstruído, a menos que uma exceção seja concedida pela prefeitura, seu FSI deve descer para 1,33. Por esta razão, e devido aos anos de controle do preço do aluguel, os proprietários optam por não reconstruir edifícios em ruínas até que eles efetivamente desmoronem⁵⁷.

⁵⁷ Ver a Seção 4.4.3.

Portanto, considerando que o segundo DP tinha como premissa fundamental o descongestionamento da Ilha, o FSI foi utilizado como ferramenta para controlar os novos desenvolvimentos, de modo a prescrever valores de FSI baixos e uniformes em toda a cidade-ilha e subúrbios (1,33 na cidade-ilha e 1,0 no subúrbio), assumindo assim o FSI como uma ferramenta de contenção do crescimento urbano e da densidade populacional. O primeiro e o segundo DP, inclusive, incluíram densidades populacionais máximas permissíveis, junto com FSI, como um parâmetro regulador. Por exemplo, máximo de 250 unidades habitacionais por hectare em FSI igual a 1,0, ou no máximo 1.250 pessoas/ha. Ainda que o FSI fosse um pouco maior na cidade-ilha, tem-se a utilização da “reserva” de potencial de construção adquirido na cidade-ilha ou subúrbio, que só pode ser aplicado nos subúrbios. Utilizou-se tais premissas para angariar terras públicas, em que *Accommodation Reservation (AR)* e *Transfer of Development Rights (TDR)* foram introduzidos com o objetivo de incentivar os proprietários privados a fornecer espaço construído para fins designados ou disponibilizar terrenos para fins públicos. O FSI e o TDR de incentivo também foram usados para a reabilitação de favelas e renovação do parque habitacional. Ambos instrumentos foram mantidos no novo DP, mas autores como Nallathiga (2006) apontam que os mesmos não avançaram o suficiente em vista da grande demanda existente.

Todavia, uma mudança importante no DP 2014-2034 é que o limite permitido de FSI deve ser igualado na cidade-ilha e subúrbios. Isso significa que, tanto na cidade-ilha quanto nos subúrbios, seria possível elevar o FSI máximo até 2,0 com a adição de FSI ou TDR (ou ambos, dependendo da possibilidade de combinação disponível para a localidade e uso). Essa adição será de 0,67 no caso da cidade-ilha, já que o FSI básico é 1,33, e será 1,0 para os subúrbios, já que seu FSI básico é 1,0. Isto é, o FSI máximo permitido na Grande Mumbai é 2,0 para desenvolvimento geral. Além do potencial básico e do adicional (chamado de *Premium*), há o *Fungible Floor Space Index*, um potencial permitido em até 35% para residências e até 40% para áreas comerciais. E chama atenção que o potencial não consumido de *Fungible FSI* também pode ser disponibilizado na forma de TDR –, apenas se for utilizado nos subúrbios, e para construir amenidades sociais e cívicas. De modo geral, em áreas residenciais com densidade de 500 habitantes/hectare o FSI chega a 3,0. No caso de áreas de *chawls* com densidade superior a 650 hab./ha, o FSI chega a 4,0. Com o objetivo de impulsionar as atividades comerciais o FSI pode chegar a 5,0, dependendo do tamanho do lote. E o FSI para atividade industrial é 1,0, e nenhum TDR ou FSI adicional é admissível.

Aponta-se que se todo o potencial de FSI permitido pelo DP 2014-2034 for utilizado, no total se construiria 466,79 km² até 2034. Isto é, não se aumentou muito o FSI

base, mas como os direitos de desenvolvimento transferíveis (TDR) e o FSI *Premium* se tem importantes diferenciais. Resumindo, as Tabelas 3 e 4 expõem que do segundo DP para o novo plano há um aumento de FSI para construções residenciais na cidade-ilha de Mumbai, principalmente, quando localizadas em estradas/ruas com mais de 9 metros de largura. De modo que o FSI da cidade-ilha passa a ser maior do que o FSI dos subúrbios. O mesmo processo acontece no que se refere ao potencial de construção para áreas de mais de 371,61 m², e que vão ser destinadas para a renovação urbana. Tem-se um aumento do segundo DP para o novo plano em todas as larguras da rua, chegando a ser de 67% nas construções localizadas em ruas entre 18 e 22 metros de largura da cidade-ilha. Assim, uma reflexão importante é que o Plano 2014-2034 facilita a construção de edifícios mais altos ao vincular o índice de área de piso permissível (FSI) à largura da rua/estrada.

TABELA 3 – Regras de FSI segundo o DP 1991 e o Novo Plano

Zona	Largura da rua	Cidade-ilha			Subúrbios		
		DCR anterior	DCR 2034	Diferença %	DCR anterior	DCR 2034	Diferença %
Residencial/ Comercial	0-9m	1,79	1,79	0	2,03	1,35	-33
	9m-12m	2,03	2,70	33	2,70	2,70	0
	12m-18m	2,30	3,24	41	2,97	2,97	0
	18m-27m	2,57	3,64	42	3,24	3,24	0
	27m	2,70	4,05	50	3,37	3,37	0
Industrial		1,00	1,00	0	1,00	1,00	0

Fonte: Shah e Sharma (s.d., p. 12). Tradução nossa.

TABELA 4 – Potencial de desenvolvimento Segundo DP e Novo plano

Área do lote = 4000 m ² Largura da rua	Cidade-ilha			Subúrbios		
	DCR anterior	DCR 2034	Aumento %	DCR anterior	DCR 2034	Aumento %
<9 m	5,95	7,00	17,65	6,71	5,26	-21,57%
>9 m	6,72	10,53	56,86	8,95	10,53	17,65
>12 m	7,6	12,63	66,09	9,84	11,58	17,65
>18 m	8,5	14,21	67,18	10,74	12,63	17,65
>27 m	9,84	15,79	60,43	11,18	13,16	17,65

Fonte: Shah e Sharma (s.d., p. 12). Tradução nossa.

Na cidade-ilha a maior concentração de FSI está em torno de *Nariman Point* e perto da ferrovia de *Dadar*. Portanto, as áreas de maior consumo de FSI estão localizadas nas alas A, B e C que abrigam o Central Business *District* (CBD) da Grande Mumbai. Além disso, as áreas das antigas fábricas têxteis, agora emergem como novos centros de comércio, escritórios e entretenimento –, mostrando os maiores aumentos de FSI. No lado oeste dos subúrbios há também concentração de escritórios e centros comerciais de alto consumo de FSI ao longo das principais estações ferroviárias e nas interseções das principais estradas. No lado leste dos subúrbios os FSI altos estão no cluster *Bhandup-Mulund* no *ward S*.

Sobre o uso residencial, pode-se apontar que a área disponível é de 50% do total das áreas consideradas para o desenvolvimento urbano. Mas ainda assim: 1) a área para novas construções é relativamente escassa, tanto que áreas salinas estão sendo liberadas no novo plano; 2) as áreas já existentes estavam restritas a baixos FSI até então; e 3) segundo Nallathiga (2014), os imóveis de Mumbai são um dos mais caros do mundo.

Sobre o terceiro ponto, é possível afirmar que devido à escassez de terra, o mercado imobiliário de Mumbai é propenso a intensa atividade especulativa, especialmente quando a oferta é restringida por regulamentações. Os preços dos imóveis na cidade-ilha e no oeste dos subúrbios são consideravelmente mais elevados do que no leste e no norte dos subúrbios. O mapeamento das taxas chamadas de *Ready Reckoner Rate* – RRR⁵⁸ (Taxa de Acerto de Conta) em toda a cidade revela que os preços dos imóveis são os mais altos ao longo da costa oeste na cidade-ilha e em partes do leste dos subúrbios, e começam a cair à medida que se move para o nordeste na cidade. As áreas próximas às estações ferroviárias e ao longo das principais redes rodoviárias também geram preços mais elevados de terrenos residenciais. Mas as taxas são mais baixas, sobretudo, ao sudoeste do Parque Nacional (KUMAR; GUPTA, 2018).

E além disso tudo, os moradores de Mumbai ainda tem o medo de que as terras possam ser confiscadas a qualquer momento pelo governo. O ato MRTP de 1966 declarava que qualquer terreno reservado em um Plano de Desenvolvimento para um propósito público será considerado terreno necessário e pode ser solicitado pelo Governo do Estado à aquisição compulsória (NALLATHIGA, 2014). Isso só foi revogado pela Lei do Direito à Compensação Justa e Transparência na Reabilitação e Reassentamento de 2013 (INDIA, 2013). Ainda assim, a área pode ser adquirida pelo governo, mas pelo menos há compensação financeira duas vezes maior do que o valor do mercado, junto de um período de três meses

⁵⁸ Ver a seção “*Ward D*”.

para a notificação ao proprietário (NALLATHIGA, 2014). Essa é uma questão complicada, pois o BMC conseguiu adquirir em torno de apenas 13% da área total necessária para implementar as amenidades sociais, pois a aquisição compulsória de terras vem se tornando uma ferramenta menos utilizada. A melhor forma de adquirir terra tem sido através do TDR, sobretudo na obtenção de amenidades sem nenhum custo extra para o governo local (NALLATHIGA, 2014).

Quando se discute sobre amenidades cívicas, também se refere à infraestrutura urbana, como redes coletivas de água, banheiros coletivos, etc. Assim, aponta-se que, de acordo com o DP 2014-2034, as conexões de água atualmente atendem cerca de 96% dos domicílios. Mas nem sempre de forma direta, pois, em média, uma conexão de abastecimento de água doméstica atende oito residências, enquanto as áreas de favela contam com conexões em grupo, sendo apenas uma conexão para 15 famílias. Mas esse número varia amplamente entre os *wards*. Ademais, a necessidade de abastecimento de água da Grande Mumbai, incluindo doméstico, comercial e industrial é de cerca de 4 bilhões de litros por dia. O total de água fornecida atualmente é de cerca de 3,3 bilhões de litros, compreendendo os usos doméstico, comercial e industrial (BCM, 2014).

E, como uma grande parte da população da Grande Mumbai vive em favelas, fornecer serviços de saneamento continua sendo um grande desafio. Como consta no estudo de preparação para o DP 2014-2034, em 2012, a Grande Mumbai gerava cerca de 2,68 milhões de litros de esgoto, mas apenas cerca de 63% desse montante é coletado. Atualmente, 60% da área da Grande Mumbai, cobrindo 42% da população (apenas 2% da população da favela), está conectada com canalizações de esgoto. O plano mais recente para a ampliação do sistema de esgoto foi desenvolvido em 2005, com o intuito de ser completado em 2025. O plano abrange algumas áreas de favelas, e está em desenvolvimento, porém o processo de tratamento desse esgoto ainda não foi implementado (BCM, 2014).

No que concerne ao lixo, diariamente cerca de 7.070 toneladas de resíduos sólidos são geradas em Mumbai, mas apenas cerca de 83% do lixo é coletado, o resto acaba sendo despejado de qualquer forma e em qualquer lugar (MCGM, 2014). O total de resíduos reciclados representa apenas 10% do montante gerado. Então, 90% dos resíduos sólidos coletados, incluindo lixo oriundo de construção, demolição e resíduos urbanos são despejados em aterros sem tratamento. Apenas cerca de 50% das moradias têm sistema de coleta porta a porta, especificamente as favelas apresentam dificuldades específicas de acesso, inibindo a coleta (BCM, 2014).

Assim, após a realização da análise do conteúdo das legislações, ou seja, de como a cidade é pensada e idealizada, é necessário entender como ela se estruturou nas últimas décadas, com especial atenção ao crescimento populacional, características socioeconômicas e demográficas da população e a expansão das áreas construídas, inclusive daquelas consideradas ilegais e irregulares.

4.2 Crescimento populacional e segregação em Mumbai

Mais antiga do que São Paulo, Mumbai era originalmente um grupo de sete ilhas pantanosas (*Colaba, Mazagaon, Old Woman's Island, Wadala, Mahim, Parel e Matunga-Sion*) localizadas na costa oeste da Índia, integrante do reino de *Ashok*⁵⁹ (GRANCHO, 2008). Após a morte de *Ashok* e o desmantelamento do Império em 180 a.C., inúmeros governantes da dinastia *Silahara* assumiram o poder até o Reino de *Gujarat*⁶⁰ dominá-las em 1343. As ilhas permaneceram sob o governo de *Gujarat* até 1543, quando os portugueses as tomaram, mantendo-as sob seu controle até 1661 (GRANCHO, 2008).

Em 1688, durante um conflito entre os ingleses e os mongóis, navios mongóis foram capturados e levados ao porto de Mumbai. O que teve resposta, em 1689 o ataque dos mongóis reduziu a população para uma fração do seu tamanho anterior e destruiu a cidade (GRANCHO, 2008). No século 18, o então governador *Gerald Aungier* começou a reconstruir Bombaim (GRANCHO, 2008). A Companhia das Índias apoiou a construção de infraestrutura urbana na cidade de Bombaim, e para que fosse construída nos moldes de Londres, enviaram o plano de reconstrução. Também se processou a junção das ilhas, através do processo que drenou as terras pantanosas e aterrou os canais (GRANCHO, 2008).

Notava-se em Mumbai a concentração de todas as funções administrativas importantes e elites residenciais na área central, além de uma difusa segregação residencial ao longo da região norte, de modo que os indianos pertencentes as mais altas castas⁶¹ ocupavam as áreas com melhor localização e infraestrutura, e os indianos de castas mais baixas ou de outras religiões ficavam com as piores condições (GRANCHO, 2008). As casas e os abrigos dos mais pobres no setor indiano da fortaleza, foram sendo gradualmente demolidos (sem qualquer compensação) para disponibilizar espaço para mercadores abastados e outros

⁵⁹ Imperador indiano da dinastia Múria que reinou entre 273 e 232 a.C.

⁶⁰ Esse reinado tinha localização central no Estado ao norte de Maharashtra, que até hoje leva seu nome.

⁶¹ As castas são um sistema de estratificação social que classifica as pessoas segundo o grupo em que nascem. Apesar de proibido desde a década de 1940 pela constituição indiana, ainda segue presente no cotidiano. E, em áreas rurais da Índia, o sistema de casta ultrapassa a religião em que foi criado, o hinduísmo, e classifica até mesmo católicos e muçulmanos. O estudo de Perez (2013) sobre a segregação dos *dalits* (a mais baixa casta, os *shudras* ou intocáveis) em Nova Délhi explica bem a relação entre as castas e a segregação urbana e social na Índia.

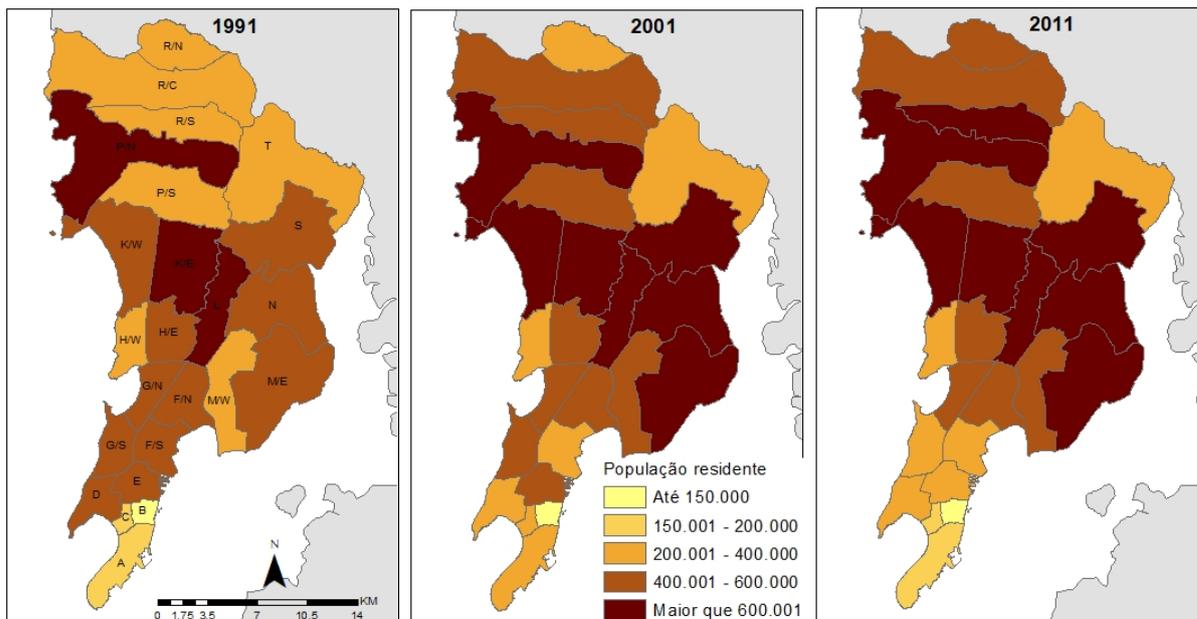
residentes prósperos, que eles consideravam possuir maior legitimidade em procurar a centralidade e a proteção da fortaleza (HAZAREESINGH, 2001). Essa população despejada ia se reestabelecendo ao norte. A área central ficou densamente povoada, e a região norte recebeu edifícios de vários andares (GRANCHO, 2008).

Em 1780, a população de Bombaim chegou a 100 mil habitantes. Com o crescimento das unidades de fabricação de tecidos de algodão, em 1888, Bombaim emergiu como o segundo maior centro comercial da Índia, depois de Calcutá (RIBUD, 2003). Este foi um período de expansão da acumulação de capital para os comerciantes indianos. A partir da década de 1860, foi possível investir cada vez mais na construção de moinhos de algodão, e até o final do século Bombaim denotava uma nova paisagem industrial (HAZAREESINGH, 2001). A cidade industrializada atraiu uma oferta massiva de mão-de-obra qualificada e não qualificada de todo o país (HAZAREESINGH, 2001). O crescimento da cidade foi constante à medida que seu setor manufatureiro se tornou mais diversificado com a expansão para a indústria química, metal básico e produtos de engenharia (GRANCHO, 2008).

De fato, o volume e o adensamento populacional são preocupações de várias gestões locais em Mumbai desde a metade do século 19, e que se intensificaram no século 20 (PARASURAMAN, 2007). Foi por esse motivo, que na década de 1970, iniciou-se o projeto da construção da cidade de Navi Mumbai, visando o descongestionamento populacional e de atividades em Mumbai através do desenvolvimento de outra cidade que acomodaria seu excedente (PARASURAMAN, 2007). Nesse sentido, como apontado anteriormente, o Segundo Plano de Desenvolvimento de Mumbai, escrito em 1981, tinha como foco a diminuição populacional da cidade-ilha.

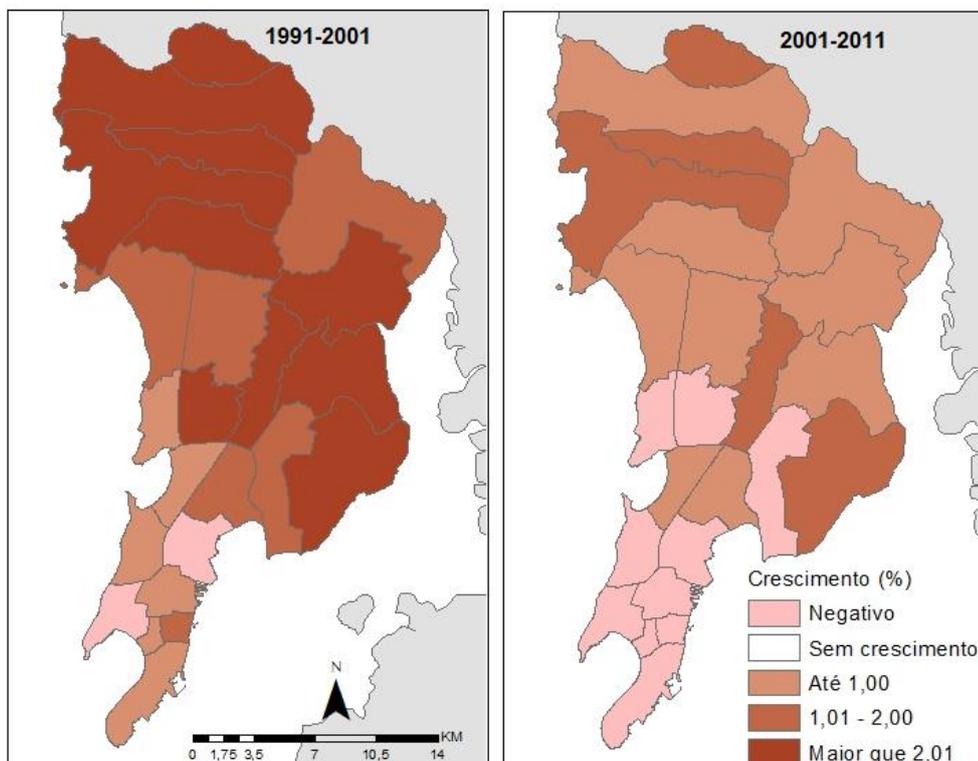
Na Figura 34 é notório que, entre 1991 e 2011, os volumes populacionais diminuem na cidade-ilha (sobretudo nos *wards* D, G/S, F/S, E), enquanto aumentam nos subúrbios (principalmente nos *wards* M/E, N, S, K/W e R/S). Na Figura 35 se visualiza como o processo se intensificou na década de 2000, quando sete (A, B, C, D, E, F/S e G/S) dos nove *wards* da cidade-ilha apresentaram taxa geométrica de crescimento anual da população negativa, indicando diminuição da população, e três *wards* dos subúrbios (H/W, H/E e M/W), mas localizados próximos da cidade-ilha, também indicaram decréscimo populacional. Além disso, em 2001-2011 nenhum *ward* dos subúrbios apresentou intensidade de crescimento superior a 2% ao ano.

FIGURA 34 – População residente nos *wards* de Mumbai, 1991-2011



Fonte: Índia (Demographic Census 1991; 2001; 2011a).

FIGURA 35 – Taxa geométrica de crescimento anual da população residente, por *ward*, 1991-2011

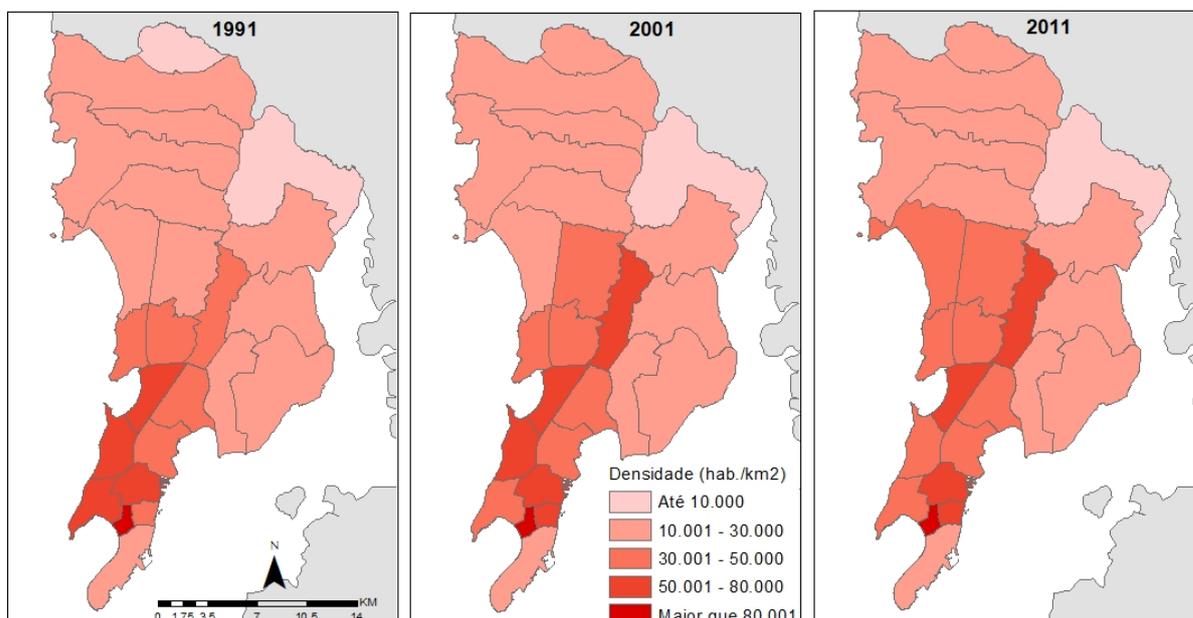


Fonte: Índia (Demographic Census 1991; 2001; 2011a).

Em termos de densidade demográfica, acompanha-se a lógica apresentada pelas figuras anteriores (34 e 35), de modo que há diminuição das densidades na cidade-ilha (principalmente D e G/) e aumento nos *wards* dos subúrbios que estão mais próximos dessa

área central (com destaque para L, K/W e K/E). O *ward* T permanece em todo o período como a localidade com a menor densidade populacional, pois aloca em seu território o parque nacional Sanjay Gandhi, que possui florestas e mangues. E mesmo assim, este *ward* não possui baixa densidade, são 7.809 habitantes por km², segundo dados do Censo Demográfico de 2011.

FIGURA 36 – Densidade demográfica nos *wards* de Mumbai, 1991-2011



Fonte: Índia (Demographic Census 1991; 2001; 2011a).

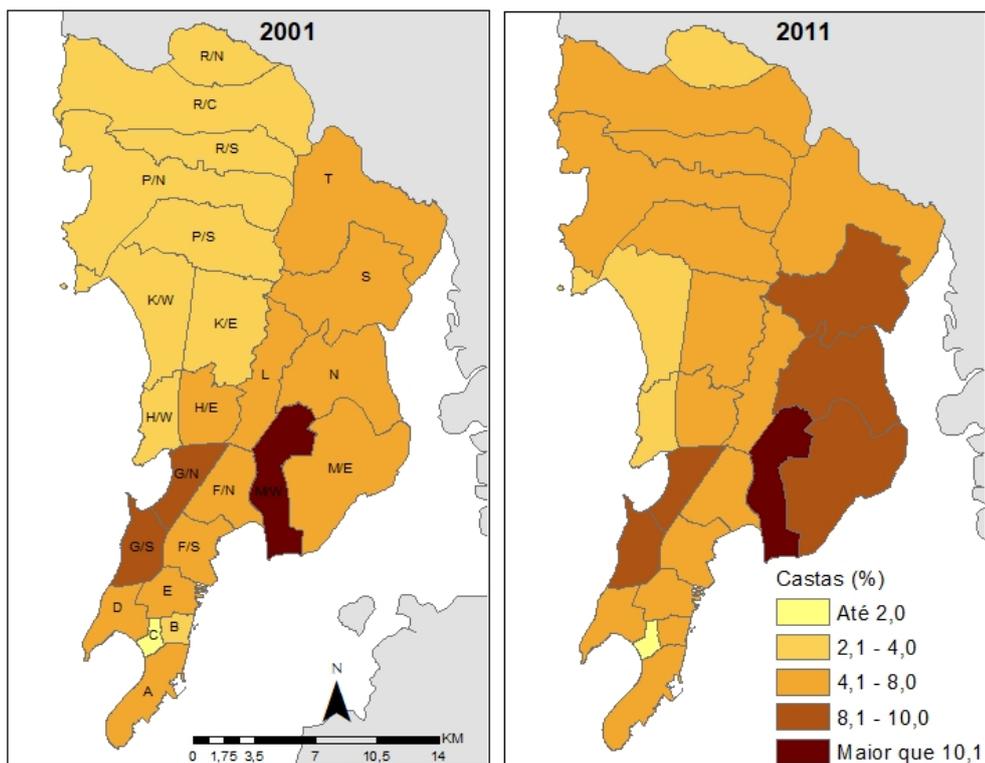
Segundo Shaban e Aboli (2021), cerca de 80% da população indiana segue o hinduísmo. E a segmentação da sociedade em Castas, especialmente dentro do hinduísmo, tem direcionado concepções de pureza e poluição, endogamia e comensalidade no país. Os hindus são divididos em quatro *varnas* (grupos de castas principais), em que a segmentação mais baixa é chamada de *Shudras* (conhecidos também como *dalits* ou intocáveis), e estes historicamente enfrentaram uma expressiva exclusão socioespacial (SHABAN; ABOLI, 2021). Os principais residentes de *slums*, principalmente nas piores localizações dentro dos *slums*, são *dalits*. Os muçulmanos⁶² também são um grupo segregado e discriminado na Índia (HAMEED, 2017). Esses dois grupos sociais tendem a residir em áreas de altos índices de pobreza em todo o país, sendo que essas áreas tendem a ter as piores condições de forma generalizada, em termos de acesso à infraestrutura e serviços (HAMEED, 2017).

⁶² O Censo Demográfico de 2011 indica que na cidade-ilha 25,1% da população são muçulmanos, e nos subúrbios esse percentual é de 19,2%. Também se encontra pessoas que seguem o Budismo, Jainismo, Sikhismo e Cristianismo.

Outra diferenciação importante dentro da sociedade indiana é a divisão baseada em tribos. Os grupos tribais indianos pertencem a diferentes grupos étnicos e também são frequentemente tratados como uma população pária (SHABAN; ABOLI, 2021). Embora o Governo Central da Índia venha promovendo várias disposições e leis antidiscriminação e exclusão socioespacial, a questão da segregação por casta, tribo e religião continua a ser praticada tanto em áreas rurais, como urbanas. E essas práticas socioespaciais moldam amplamente as morfologias das vilas e das cidades (SHABAN; ABOLI, 2021). O Censo Demográfico de 2011 identificou que são 803.236 habitantes que se auto identificaram como integrantes de uma casta na Grande Mumbai, e 129.653 habitantes que se identificaram como integrantes de tribos. Sendo que, respectivamente, 72,6% (583.302) e 80,6% (104.560) deles estão alocados nos subúrbios.

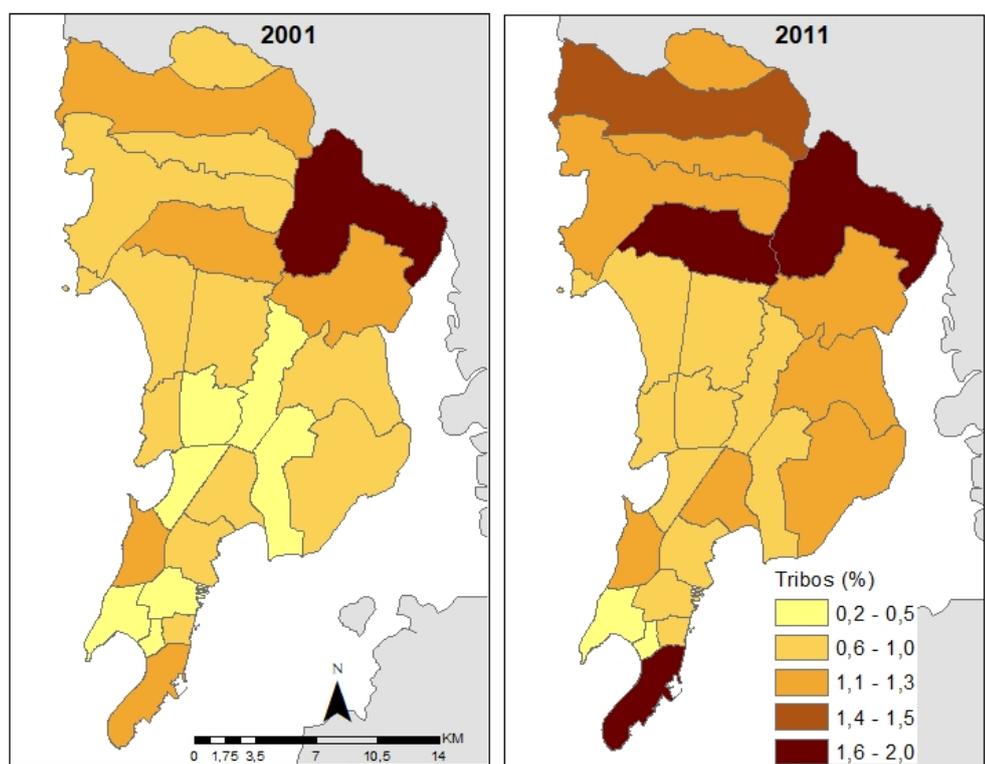
Na Figura 37 é perceptível que o maior percentual de pessoas pertencentes às castas está alocado no *ward* G/S na cidade-ilha (10,0%), e no *ward* M/W (17,9%) nos subúrbios. Nota-se um aumento generalizado no percentual de população pertencentes a castas nos subúrbios (nos *wards* K/E, P/S, P/N, R/S e R/C). Mas em números absolutos, é o *ward* M/E que abriga a maior parte desse grupo populacional, são 78.104 pessoas pertencentes a castas nessa localidade. Na Figura 38 também se verifica um aumento da proporção de pessoas pertencentes a tribos nos *wards* dos subúrbios, mas chama atenção o aumento do percentual no *ward* A da cidade-ilha, ainda que em termos percentuais seja um número baixo: em 2011, 1,7% da população nessa área se classifica como integrante de uma tribo. Além disso, segundo Shaban e Aboli (2021), a concentração nos *wards* ao norte pode ser fruto das áreas de florestas e mangues encontradas ali, pois isso proporciona um meio de subsistência (como a pesca), e também lhes oferece oportunidades de construir suas casas rudimentares em terras relativamente mais baratas.

FIGURA 37 – Percentual (%) de população pertencente a castas, por ward, 2001 e 2011



Fonte: Índia (Demographic Census 1991; 2001; 2011a).

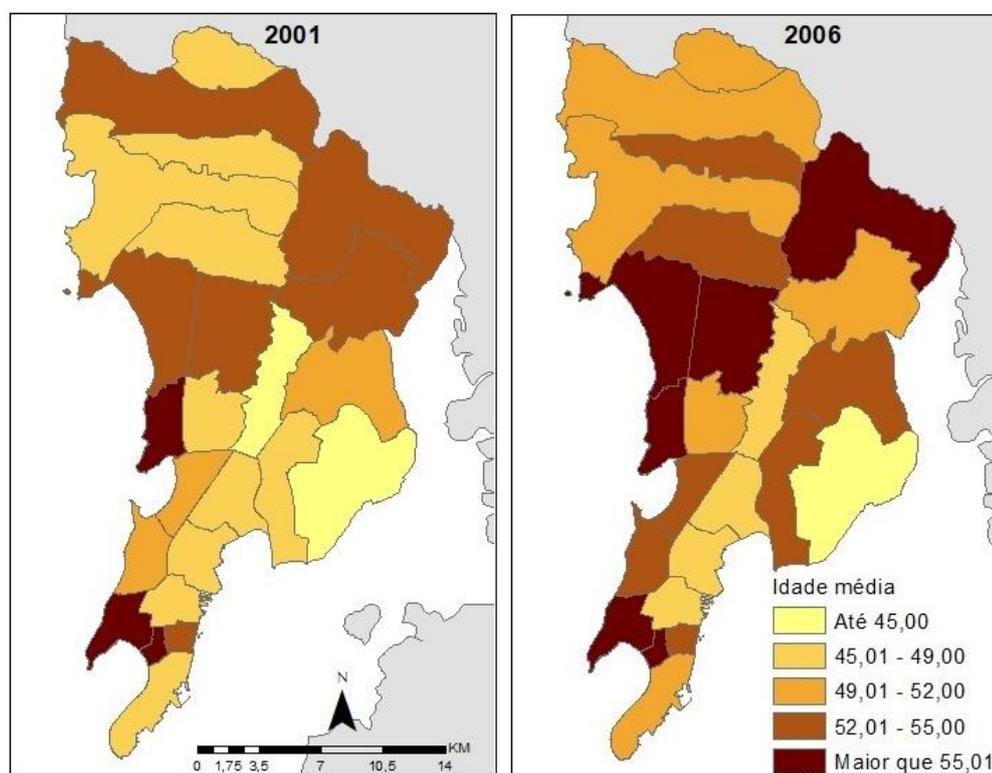
FIGURA 38 – Percentual (%) de população pertencente a castas, por ward, 2001 e 2011



Fonte: Índia (Demographic Census 1991; 2001; 2011a).

Considerando a indisponibilidade de informações sobre idade por *ward*, utilizou-se como um indicador para analisar o envelhecimento populacional intraurbano a idade média ao morrer, que foi publicada pelo *Mumbai Human Development Report (2009)* –, sendo referente aos anos de 2001 e 2006. Tem-se que o aumento da idade ao morrer nesses 5 anos ocorre de uma forma mais concentrada nos *wards* da cidade-ilha e dos subúrbios ao oeste. Apenas dois *wards*, F/N e M/E, denotam diminuição da idade no período. Eles estão localizados ao leste dos subúrbios, e já possuíam os menores valores em 2001, de modo que passaram de 48,8 anos para 46,1 e 40,0 para 39,4 anos respectivamente. Em contraposição, em ambos os anos as maiores idades são apresentadas pelos *wards* D (61,0 anos) e C (60,3 anos).

FIGURA 39 – Idade média ao morrer, por *ward*, em 2001 e 2006



Fonte: MCGM (2009).

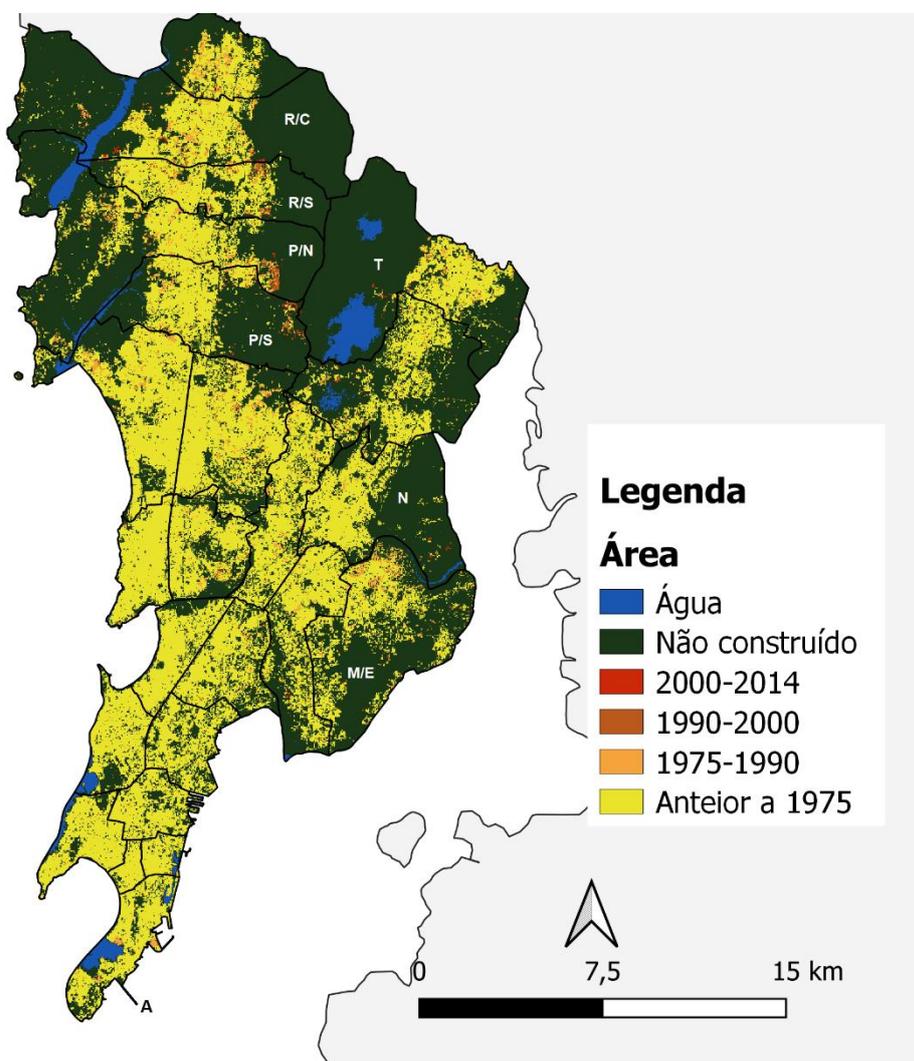
Na próxima seção serão analisadas as características da expansão da área construída em Mumbai, especialmente em relação à população residindo em favelas.

4.3 Expansão da área construída: os *slums* e o FSI

Foi possível observar através dos dados disponibilizados pelo *Global Human Settlement Layer (GHSL)* (Figura 40), que as possibilidades de expansão urbana de Mumbai são limitadas pelas características físicas de sua localização, pois além do fato de ser uma

junção de ilhas e, portanto, estar cercada pelo oceano, as cores verdes ao redor da costa indicam a existência de mangues, que não são áreas propícias para urbanização. Ademais, no *ward* T, como indicado anteriormente, localiza-se o parque nacional *Sanjay Gandhi*, que abriga uma importante área de floresta protegida. Assim, a maior parte da área construída em Mumbai é anterior a 1975, de modo que nas décadas recentes se destacam pontos concentrados de expansão urbana ao norte dos subúrbios (nos *wards* P/S, P/N, R/S e R/C), e com menos intensidade no *ward* T. Também há novas construções, com uma expansão mais moderada, nos distritos ao leste dos subúrbios (M/E e N). Na cidade-ilha se verifica o preenchimento do solo apenas no *ward* A.

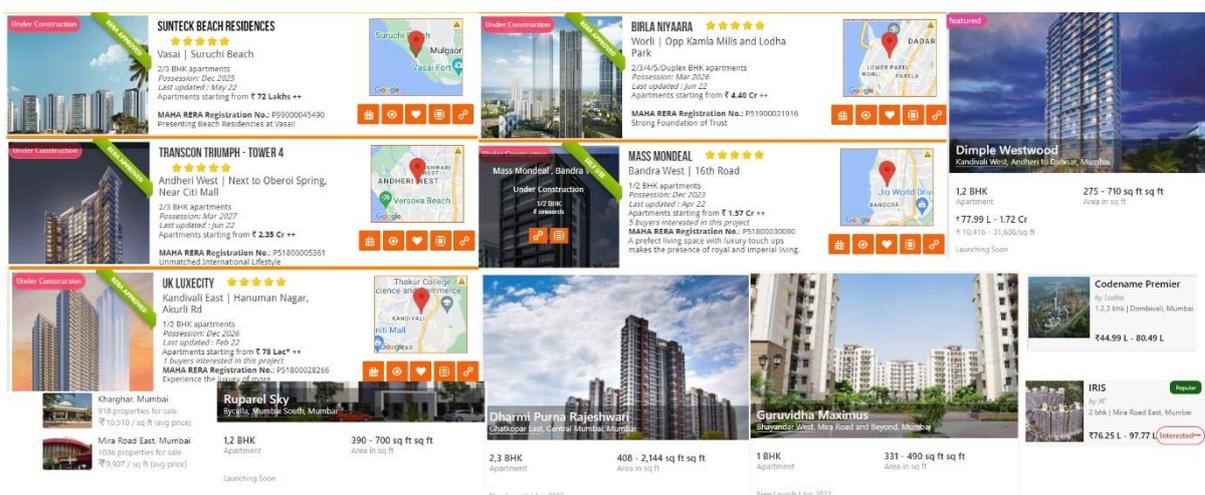
FIGURA 40 – Área construída na Grande Mumbai



Fonte: European Commission (2000).

Não há disponibilidade de dados oficiais sobre expansão do mercado formal em Mumbai. No entanto, os sites de compra e aluguel de imóveis (como *Makaan*, *99 acres* e *Real estate*) indicam um mercado aquecido nos anos posteriores a 2014 e, portanto, ao novo DP. Os sites mostram que são construções novas, pois muitos prédios ainda estão em fase de aprovação do projeto, construção ou em lançamento das unidades residenciais. Nota-se com a Figura 41 que há anúncios para diversos *wards* da Grande Mumbai. Todavia, as áreas em que se observa maior quantidade de anúncios de novos desenvolvimentos estão a oeste nos subúrbios, em K/E, K/W e R/S. A maioria são apartamentos, uma vez que, por exemplo, em K/E só há três casas anunciadas para alugar e um lote de terreno para venda. Especificamente no *website* da imobiliária *Makaan*⁶³, nota-se que a cidade de Thane, ao norte dos subúrbios, é onde estão localizados a maior parte dos lotes, mas são apenas 22 opções. Já no que consta a apartamentos há um número maior de anúncios, são 2.975 apartamentos anunciados para venda no *ward* K/E a um preço médio de ₹ 85.430,77⁶⁴ o m², já no *ward* R/S são 3.402 ofertas a ₹ 4.833,19 o m². Até no *ward* T, tem-se 2.040 opções de apartamentos a um preço médio de ₹ 29.720,36 o m². Em comparação, no *ward* C, na cidade-ilha, são 85 anúncios a ₹ 55.291 o m².

FIGURA 41 – Anúncios de apartamentos a venda na Grande Mumbai



Fonte: Anúncios retirados de websites indianos de aluguel e compras de imóveis (*Makaan*, *99 acres* e *Real estate*).

Sobre o mercado ilegal/informal, aponta-se que um dos maiores e mais conhecidos *slums* de Mumbai (e de toda a Ásia) chama-se Dharavi (Figura 42). Como documenta Saglio-Yatzimirsky (2021), o *slum* foi criado em 1884, durante o domínio

⁶³ *Makaan* é uma agência indiana de venda e aluguel de imóveis. Disponível em: <https://www.makaan.com/>. Acesso em: 02 jul. 2022.

⁶⁴ Segundo cotação de junho de 2022, convertendo para reais estaria em torno de R\$ 5.724,50 o m².

britânico, mas cresceu depois que os indivíduos com menor poder aquisitivo foram expulsos da cidade-ilha nas décadas de 1920-30, com o discurso de preocupações relacionadas à higiene e saúde pública. Muitas das famílias expulsas construíram assentamentos informais perto do rio Mithi, no *ward* H/E. De fato, o rápido crescimento do *slum* resultou em um influxo de resíduos (esgoto) que as autoridades não conseguiam administrar facilmente, e começaram a desviar as águas pluviais, muitas vezes misturadas com esgoto, para o rio Mithi. Décadas depois, o complexo comercial e residencial *Bandra Kurla (BKC)*⁶⁵, reivindicou ainda mais terras do rio, reduzindo sua largura, velocidade e vazão. As fortes inundações do ano de 2005 foram em grande parte resultado da asfixia do Mithi, mas o governo culpou apenas Dharavi pelo acontecimento, pressionando pela remoção de partes da favela, enquanto o BKC é tido como exemplo de uma Mumbai globalizada (SAGLIO-YATZIMIRSKY, 2021).

FIGURA 42 – Localização de Dharavi



Fonte: Google Earth; Maiya e Babu (2018).

Destaca-se que a primeira legislação que incidiu diretamente nos *slums* foi proposta em 1956, e se chamava *The Slum Area Improvement and Clearance Act* (Lei de Melhoria e Remoção de Favelas). Ela foi implementada pelo Governo de Maharashtra, e identificou as áreas de favelas como locais em que as construções tinham qualquer aspecto impróprios para habitação humana e/ou eram construções que por dilapidação, superlotação,

⁶⁵ No site de MMRDA (tradução nossa, s./a.) consta que: “O complexo já está fornecendo mais de dois mil empregos e é uma solução perfeita para absorver com sucesso o crescimento futuro de escritórios e atividades comerciais”. Disponível em: <https://mmrda.maharashtra.gov.in/bandra-kurla-complex-bkc->. Acesso em: 25 jun. 2022.

arranjo e projeto defeituosos eram prejudiciais à segurança, saúde ou moral (BARDHAN et al., 2015). Havia disposições para possíveis melhorias e requalificação das áreas de favelas, mas principalmente eram sobre demolições. Em 1975, *The Maharashtra Vacant Land (Prohibition of Unauthorized Structure and Summary Eviction) Act*, reafirma que a autoridade competente tem o direito de exigir que essa pessoa desocupe o terreno (BARDHAN et al., 2015).

É importante salientar que essas leis foram estipuladas sem informações detalhadas sobre a quantidade de *slums*, porque o primeiro censo oficial de favelas foi realizado pelo Governo do Estado em janeiro de 1976. Foram identificadas 902.015 cabanas em 2.335 *slums*, e mais de 50% das ocupações se localizam em terras privadas, cujos proprietários pressionavam o governo por sua remoção (RISBUD, 2003). Enquanto 73,6% do emprego estava concentrado nos distritos centrais, apenas 21,1% da população das favelas estavam lá. Os assentamentos nos subúrbios abrigavam quase 79% da população das favelas, principalmente localizadas em terras não adequadas para o desenvolvimento – como terras pantanosas baixas, encostas e ao longo dos trilhos de trem. E mesmo dentro das favelas o mercado de aluguel era significativo, com 48% das famílias morando como inquilinos (RISBUD, 2003).

Todas as famílias recenseadas foram consideradas elegíveis para os programas de melhorias de favelas, reconstruções e realocação, mas devido à falta de terrenos municipais disponíveis e mudança do partido político no nível estadual o programa não foi exitoso (LOW; BANERJEE-GUHA, 2001). Anos mais tarde, o desenvolvimento urbano foi escolhido como uma das áreas mais importantes para investimento na Índia em razão de sua alta lucratividade. As políticas intraurbanas também começaram a se apoiar mais em megaprojetos (LOW; BANERJEE-GUHA, 2001). A ênfase tem sido no desenvolvimento de infraestrutura econômica e física por meio de empréstimos comerciais, e em especial os projetos se centravam na remodelação e urbanização de favelas.

Nesse âmbito, tem-se o *Slum Redevelopment Scheme* (Esquema de redesenvolvimento de favelas), de 1991, que consistia em convidar os investidores privados a assumir o trabalho de requalificação de favelas. Como incentivo, o FSI das áreas de favelas foi aumentado de 1,33 para 2,50, o que incentivou a construção de prédios (LOW; BANERJEE-GUHA, 2001). De acordo com o esquema, os desenvolvedores privados deveriam realizar a reconstrução *in situ* da área da favela notificada, realojando os moradores da favela em prédios e o resto do local estaria disponível para eles construírem e venderem no mercado aberto. Foi assim que os construtores foram compensados pelos custos de construção

e reassentamento (LOW; BANERJEE-GUHA, 2001). Porém, as casas dos moradores da favela não eram gratuitas, e eles tinham que pagar uma parte do custo da construção. Também havia um critério adicional de elegibilidade, onde o morador da favela tinha que estabelecer sua duração de permanência como anterior ao ano de 1985. Essa data limite tornava uma grande parte da população favelada inelegível para obter instalação de realojamento e havia nenhuma medida alternativa recomendada para o grupo inelegível (LOW; BANERJEE-GUHA, 2001).

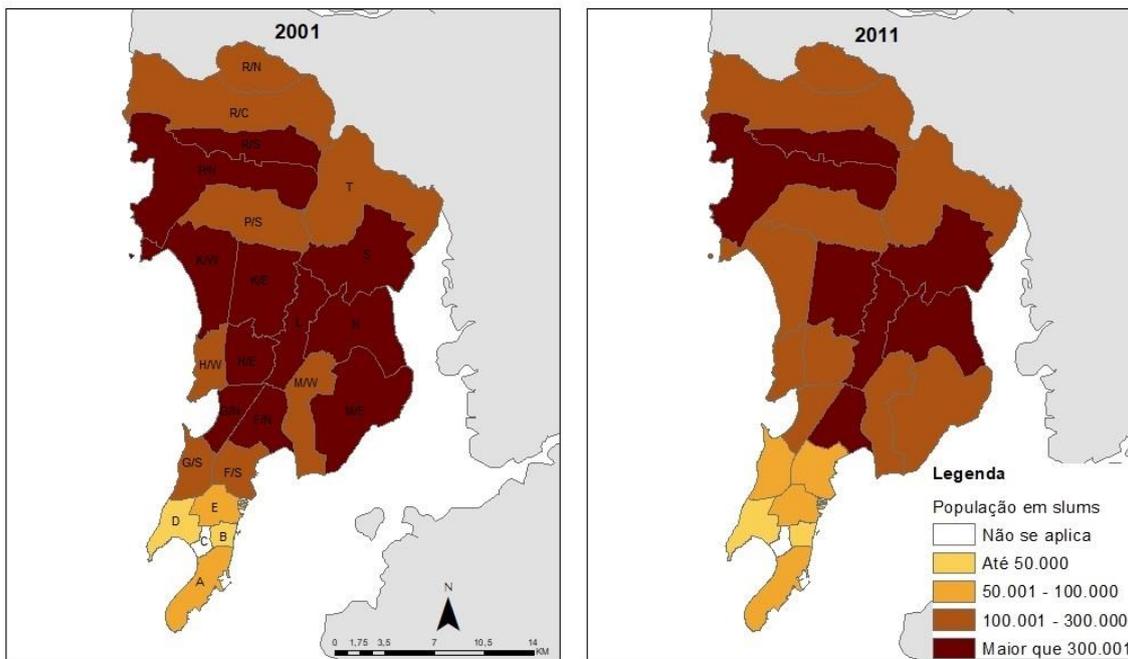
No Censo Demográfico de 2001, pela primeira vez, foi feita uma tentativa de coletar dados demográficos detalhados sobre a população de favelas indianas. Estabeleceu-se como *slum* as áreas reconhecidas ou notificadas enquanto tal pelas autoridades competentes do Estado ou da cidade –, levando em consideração a versão modificada do Plano de Desenvolvimento de Favelas (SRS) foi apresentada em 1995. Geralmente essa área acolhe pelo menos 300 habitantes ou cerca de 60/70 domicílios altamente congestionados e mal construídos, em ambiente anti-higiênico, com infraestrutura inadequada e deficiência de instalações sanitárias e de água potável (INDIA, 2011b). Essas áreas devem ser inspecionadas por um oficial nomeado pelo Diretor Oficial de Censo para confirmar sua caracterização como *slum*.

É importante notar que nem todos os *slums* são reconhecidos ou “notificados” pelo governo indiano, o que significa que os moradores dos *slums* “não notificados” (cerca de 50% dos *slums* em Mumbai) não têm direito legal de pressionar por água encanada, banheiros, eletricidade ou transporte público (BARDHAN et al., 2015). De forma geral, a população em *slums* diminuiu de 6.475.440 para 5.180.300 entre 2001 e 2011, ocupando apenas 8% da área da cidade (INDIA, 2001; 2011a). Na Figura 43 aponta-se que o *ward* Marine Lines (C) foi o único que não registrou *slums* dentro de seus limites. Já Bhandup (S)⁶⁶, Matunga (F/N), Ghatkopar (N), Kurla (L), Andheri East (K/E), Malad (P/N) e Kandhivali (R/S) possuem as maiores populações faveladas nos dois censos, com mais de 300 mil habitantes. Ademais, durante a década seis distritos, nomeadamente Colaba (A), Byculla (E), Matunga (F/N), Goregoan (P/S), Borivali (R/N) e Kandhivali (R/S) mostraram aumento na população em *slums*, mas em todos os outros houve decréscimo populacional.

A população dos *slums* nos *wards* na cidade-ilha diminuiu mais intensamente durante 2001-2011 em comparação com os subúrbios, ao decrescer a uma taxa de -2,37% ao ano (a.a.) em contraposição a -2,17% a.a. (Figura 44).

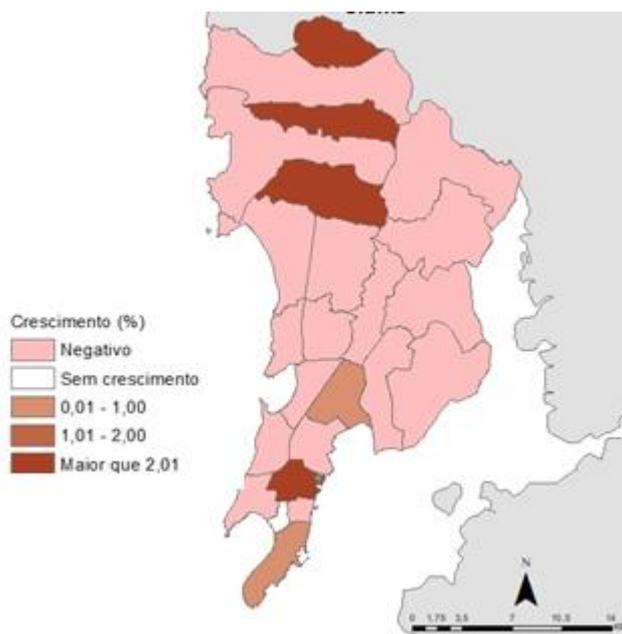
⁶⁶ A maior população em *slums* entre todos os *wards*, com 537.900 residentes.

FIGURA 43 – População em favelas nos *wards* de Mumbai, 2001 e 2011



Fonte: Índia (2001; 2011a). Obs: Limites físicos dos distritos estão sendo revistos em 2022.

FIGURA 44 – Crescimento populacional em *slums* nos *wards* de Mumbai, 2001-2011



Fonte: Índia (2001; 2011a).

Portanto, é possível inferir que a área construída nas últimas décadas com mais intensidade nos distritos dos subúrbios, relaciona-se de uma forma geral com a expansão das *slums* nessas localidades. Os dados de *slums* não necessariamente indicam a realidade da população menos favorecida de Mumbai, pois muitos *slums* ainda não foram notificados.

Observa-se ainda que o mercado formal tem intensificado o número de lançamento de apartamentos após a aprovação do DP 2014-2034.

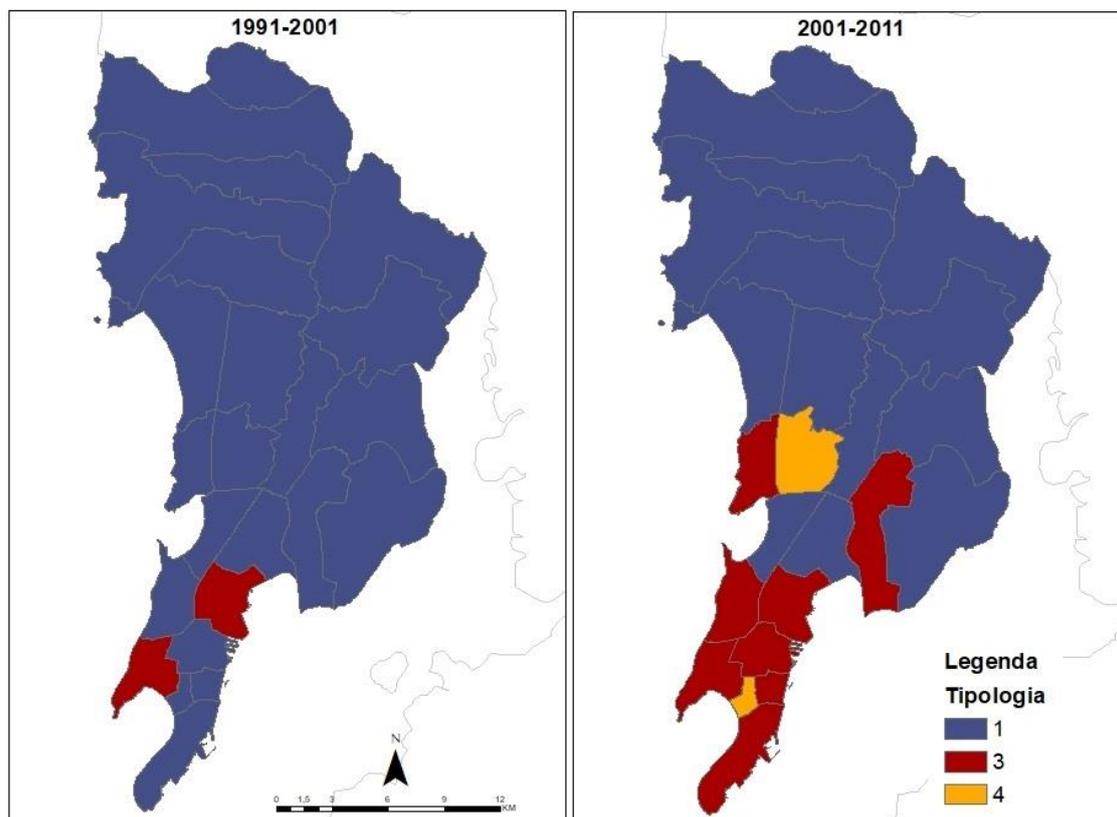
Assim, a seguir, utiliza-se a mesma Tipologia aplicada para o caso brasileiro a fim de auxiliar na análise mais detalhada da relação entre crescimento populacional e área construída nos *wards* da Grande Mumbai.

4.4 Tipologia: crescimento populacional *versus* área construída em Mumbai

Como o realizado no Capítulo 3 para São Paulo, a Figura 45 estabelece uma relação entre a área construída e o crescimento populacional em cada *ward* de Mumbai, e em dois períodos (1991-2001 e 2001-2011), com o intuito de verificar se onde há novas áreas construídas há também crescimento demográfico. Portanto, estabeleceu-se uma relação entre as taxas geométricas de crescimento populacional calculadas a partir dos dados censitários, com as taxas geométricas de crescimento da área construída obtidas a partir dos dados do GHSL. Sendo possível desenvolver uma tipologia com quatro categorias: 1. crescimento demográfico e crescimento da área construída; 2. crescimento demográfico e manutenção da área construída; 3. decréscimo populacional e aumento da área construída; e 4. decréscimo populacional e diminuição da área construída.

De um modo geral, encontrou-se discrepâncias na lógica de que onde há crescimento da área construída há consequentemente crescimento populacional. Em 1991-2000, similarmente ao observado para São Paulo, os distritos de Mumbai apresentaram apenas o Tipo 1 e o Tipo 3. Mas no caso indiano, a maior parte dos *wards* apresentaram aumento populacional acompanhado de crescimento da área construída (Tipo 1), e apenas os *wards* D e F/S apresentaram diminuição populacional, sem deixar de experimentar crescimento da área construída (Tipo 3). Em 2000-2010, além do Tipo 1 e 3, ainda se observou o Tipo 4. O Tipo 4, que expõe a situação de diminuição da população e da área construída, é evidenciado nos apenas nos *wards* C e H/E. Em Mumbai não se encontra o Tipo 2 em nenhum dos períodos de análise.

FIGURA 45 – Relação entre crescimento populacional e área construída nos *wards* de Mumbai, 1991-2001 e 2001-2011



Fonte: Elaboração própria.

A seguir, foram selecionados quatro distritos como exemplos de diferentes categorias da tipologia, a fim de qualificar como esses cenários se relacionaram com os instrumentos de planejamento urbano⁶⁷. Nesse sentido, elegeu-se:

1. O *ward* M/E, que apresentou aumento de população e área construída nos dois períodos.
2. O *ward* G/S, que passou de uma condição de aumento da população e da área construída, para decréscimo populacional e aumento da área construída.
3. O *ward* C, que passou de aumento da população e área construída para diminuição da população e manutenção da área construída.
4. O *ward* D, que apresentou decréscimo populacional e aumento da superfície construída nos dois períodos.

⁶⁷ Destaca-se a dificuldade de analisar as regulações presentes no zoneamento de Mumbai, uma vez que a qualidade das imagens a nível do *ward* não permite sua leitura detalhada (ver Anexo 3). E as *Control Development Regulations* são informações mais gerais, que indicam apenas algumas especificações a nível do *ward*.

4.4.1 Ward M/E e os projetos de realocação de *slums*

O ward M/E está localizado nos subúrbios (Figura 46). E como apontado, ilustra a manutenção da Tipologia 1 nos dois períodos (1991-2001/2001-2011).

FIGURA 46 – Localização do ward M/E em Mumbai



Fonte: Ekbote (2019).

Segundo Bhide e Solanki (2016), a história do assentamento no distrito M, que depois vai se dividir entre M/W e M/E, começa na época colonial, quando a ilha *Trombay* (uma das sete ilhas que formaram Mumbai) era tratada como uma periferia em que as indústrias e outros usos considerados perigosos podiam ser alocados. Assim, mantendo a tradição, já no final da era colonial a fábrica *Burma Shell* foi instalada, e logo em seguida o depósito de lixo *Deonar* foi implantado em uma das extremidades, perto das áreas pantanosas. Este pode ser caracterizado como o segundo maior e mais antigo aterro a céu aberto da Ásia, que ainda recebe cerca de 4.500 toneladas métricas de lixo todos os dias. Devido ao morro que fornecia segurança estratégica, uma base naval foi montada no distrito durante a Segunda Guerra Mundial. Depois, a área também passou a abrigar instituições de ensino e pesquisa (como o Instituto Tata de Ciências Sociais) e instituições para populações vulneráveis (casa de acolhimento a população de rua, casa de acolhimento a viúvas, etc.).

Na década de 1970, os *slums* surgiram na paisagem do distrito, e abrigavam, sobretudo, migrantes de diferentes partes da Índia (BHIDE; SOLANKI, 2016). Logo, outros

residentes de *slums*, oriundos da cidade-ilha, começaram a ser reassentados pelo governo municipal no *M-ward*, porque os bolsões onde anteriormente residiam estavam sendo demolidos. De fato, o Estado tem desempenhado um papel muito ativo no desenvolvimento do distrito M como área de reassentamento de *slums* (BHIDE; SOLANKI, 2016).

No entanto, o Primeiro Plano de Desenvolvimento propôs que o distrito seria pouco residencial, destinado principalmente à localização de indústrias, e no máximo a populações institucionalizadas (casas para viúvas, menores abandonados, população de rua, etc.). Desse modo, o desvio do plano ocorreu a mando do próprio Estado, pois foi o governo municipal que tomou a decisão de derrubar vários assentamentos classificados como *slums* nos distritos da cidade-ilha. Conjuntos de cerca de três mil habitantes de *Karnak Bunder*, *Tulsi Wadi*, *Marine Drive*, *Worli* foram destruídas, e essa população recebeu lotes no *ward* M –, em uma área que nesse momento ainda estava coberta por vegetação florestal (BHIDE; SOLANKI, 2016). Campanha semelhante ocorreu em 1970, que formou o *Shivaji Nagar*, *Lotus Colony* e *Bainganwadi*, que são *slums* constituídos principalmente por Muçulmanos e *Dalits* (BHIDE; SOLANKI, 2016).

Durante a década de 1980, o distrito M foi dividido entre M/E e M/W. Pode-se apontar que especificamente o *ward* M/E cresceu de 471 mil habitantes em 1991, para 808 mil em 2011 (INDIA, 1991; 2011a). E, segundo as estimativas populacionais do Plano de Desenvolvimento 2014-2034, o distrito chegará em 2034 a 874 mil habitantes –, variação que tende a ser realizada a uma taxa de crescimento de 0,7% ao ano. Será o terceiro *ward* mais populoso da Grande Mumbai (atrás apenas dos *wards* L e P/N), e um dos únicos cinco distritos que manterão taxas de crescimento positivas até 2034 (MUMBAI, 2018).

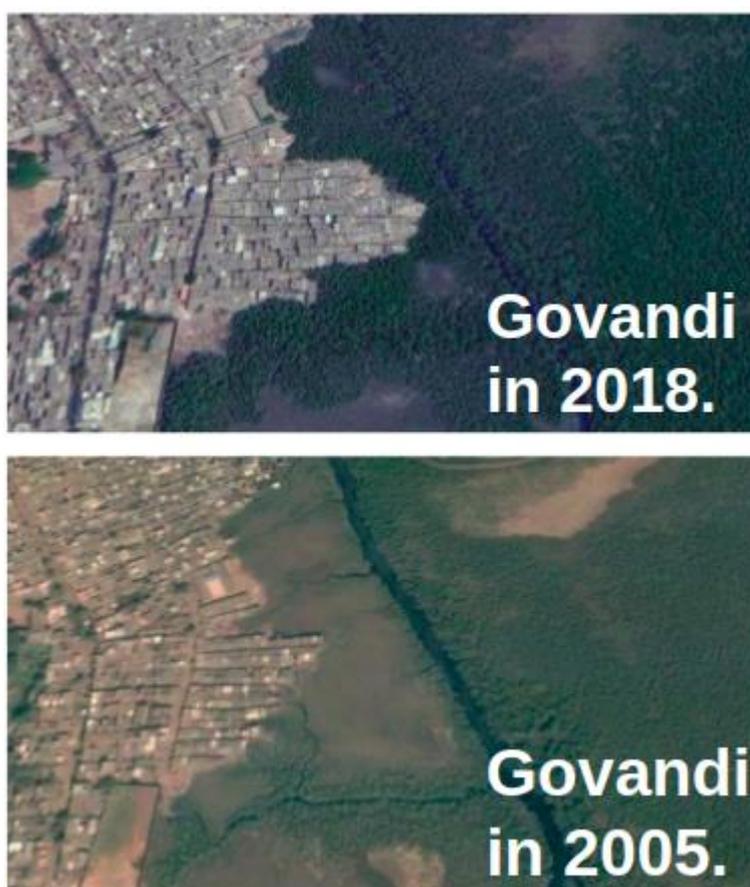
A população em favelas no distrito M/E consistia em 77,5% da população total em 2001, e essa proporção caiu para 30,0% em 2011, de modo que houve uma diminuição de 523,3 mil para 245,3 mil residentes em favelas (INDIA, 2001; 2011a). Consequência dos projetos de reurbanização de *slums*, pois depois da reurbanização as áreas não são mais consideradas como *slums* –, ainda que as condições socioeconômicas e habitacionais não sejam alteradas substancialmente. Aponta-se ainda que na década de 1990, o FSI do distrito foi alterado duas vezes por políticas pontuais. Em 1991, houve um aumento de 0,5 para 0,7 e, novamente no final dos anos 1990, o FSI chegou a 1,0. Com isso, tem-se a entrada de novos lotes de terra no mercado, o que atraiu construtores: até 2014, 64% de todo TDR gerado para a reabilitação de *slums* foi realizado no *ward* M/E (BHIDE; SOLANKI, 2016).

É interessante para as construtoras produzir reabilitação de *slums*, porque repercute em altos potenciais de construção que podem ser gerados em outros *wards* dos

subúrbios. Nesse caso, 15% do TDR gerado no distrito M/E com a construção de *slums* foi consumido nos distritos K/W e H/W, respectivamente –, sendo usados para a construção de apartamentos e condomínios para as classes médias (BHIDE; SOLANKI, 2016).

Mas ainda assim, o fato é que 78% da área construída no distrito continua sendo coberta por *slums*, como mostra a figura abaixo. *Govandi* (Figura 47) é um bolsão de informalidade que tem crescido de forma acentuada nos últimos anos, entre 2005 e 2018, cresceu em 35,25% (MAIYA; BABU, 2018).

FIGURA 47 – Imagens de satélite do *slum* Govandi em 2005 e 2018



Fonte: Google Earth; Maiya e Babu (2018).

Contudo, é importante salientar que mesmo estando tão próximo do aterro sanitário, e de indústrias poluidoras do meio ambiente – que são questões que tendem a afastar o mercado imobiliário –, os valores do *Ready Reckoner Rates* continuaram crescendo no distrito, e passaram de ₹ 20.852 rúpias em 2006 para ₹ 49.110 em 2011, chegando a ₹ 102.234⁶⁸ em 2018, ou seja, um valor quase cinco vezes maior em 12 anos (KUMAR;

⁶⁸ ₹102.234 corresponde a R\$6.650,35 (conversão em 16 de maio de 2022). Para mais informações sobre *Ready Reckoner Rates* em: 4.2.4 Ward D.

GUPTA, 2006; 2011; 2018). O caso é que a política de descongestionamento da cidade-ilha, e o deslocamento de indústrias para fora da Grande Mumbai, abriu áreas que estão sendo utilizadas para uso residencial no distrito (BHIDE; SOLANKI, 2016).

Portanto, nota-se que a ampliação da área construída também deve ser mantida no *ward* M/E nos próximos anos. Estima-se que a área disponível para desenvolvimento construtivo no distrito é de 363,57 hectares de infraestrutura e/ou serviços públicos. Este é o *ward* que mais necessita da ampliação das amenidades, pois ocupava a última posição em Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2007, com 0,05 (MCGM, 2009). Entre 2012 e 2017, o total de casos de malária caiu em 47% (de 21.939 para 11.607) na Grande Mumbai, enquanto em M/E aumentou em 17% (de 178 para 209) (PRAJA FOUNDATION, 2019). Os casos de diarreia no *ward* M/E aumentaram em 91% (de 2.565 para 4.908) nesses cinco anos, enquanto o aumento geral é de apenas 1,0% (99.827 para 100.643) (PRAJA FOUNDATION, 2019). Isso aponta para a deterioração das condições de saúde do distrito que mais recebe programas de realocação de favelas, e servindo como um indicador de que a proximidade do aterro sanitário e da área industrial implica que ar, solo e águas subterrâneas estão contaminados (MAHARASHTRA, 2018).

Portanto, como se observou para Jardim Helena no Brasil, as áreas que dentro do planejamento urbano são reservadas em Mumbai para a realocação e reurbanização de favelas estão principalmente localizadas nos distritos periféricos, e em localidades com menor serventia para o mercado imobiliário. Por mais que a ideia da classificação como ZEIS 1 no Brasil se relaciona a áreas que já estão ocupadas por favelas, poderia se ampliar a classificação de ZEIS 2, por exemplo, em espaços mais centrais e com melhores infraestruturas, com o intuito de se construir habitações para essa população de baixa renda. No entanto, esse movimento pouco acontece em São Paulo e, muitas vezes, quando acontece acaba sendo captado pelo mercado imobiliário e revertido para as classes médias e altas.

Em Mumbai o fenômeno é ainda mais complexo. A hipótese explicativa que se constrói é que a reurbanização com realocação de favelas é uma desculpa que beneficia duplamente o mercado imobiliário e as camadas médias e altas. Afinal, a reurbanização implica na saída dessas populações em *slums*, sobretudo, dos *wards* na cidade-ilha, ao mesmo tempo em que repercute em captação de TDR que será utilizado para a construção de prédios de apartamentos que terá como público alvo as classes médias e altas. E, assim, com a instalação desses grupos no *ward* M/E, há o incentivo para a alocação de novos *slums* nas redondezas. Então, nota-se tanto a construção apoiada pelo Estado com a reurbanização de *slums*, quanto a construção e expansão de novos *slums*, repercutindo, portanto, em aumento

populacional em uma área contaminada –, que é de menor interesse para o mercado imobiliário construir apartamentos de médio e alto padrão, mas de muito interesse para se concentrar a população da classe baixa.

4.4.2 *Ward G/S*: redesenvolvimento urbano em foco

O *ward G/S* está localizado na cidade-ilha (Figura 48). Nota-se a passagem da Tipologia 1 em 1991-2001 para a Tipologia 4 em 2001-2011.

FIGURA 48 – Localização do *ward G/S* em Mumbai



Fonte: Ekbote (2019).

Detalha-se que em termos demográficos, entre 2001 e 2011, há uma importante diminuição populacional no distrito, em que se passa de 457,9 mil habitantes para 377,7 mil. O número de residentes de *slums* também teve decréscimo significativo no período: 151,5 mil para 78,3 mil (INDIA, 2001; 2011a) –, em 10 anos cai para quase a metade. A estimativa é que a população total continue decrescendo e alcance os 264 mil habitantes em 2034 (BCM, 2014).

Este é um *ward* limítrofe entre a cidade-ilha e os subúrbios, que vem ganhando valorização imobiliária. Com uma comunidade migrante diversificada, G/S é um exemplo marcante da passagem de Mumbai de uma cidade portuária a uma megacidade. É composto

por uma mistura do antigo e do novo. Isto é, os *Skylines* e novos complexos de escritórios corporativos, conferem um ar de desenvolvimento urbano, e coexistem com vilas urbanas de pescadores e patrimônios culturais, como o *Forte Worli* (inclusive, já está previsto um projeto de restauração e embelezamento para o forte) (SINGH, 2021). Além disso, no distrito já existiram fábricas de algodão, que hoje estão abandonadas ou servem como residência para grupos menos economicamente favorecidos (MCGM, 1991).

Segundo MCGM (1991), a área leste do distrito se desenvolveu como *chawls*, cercado as indústrias têxtil, enquanto a área oeste foi ocupada pelas classes médias e altas. No segundo DP tem-se que 17,7% do distrito está alocado como zona industrial, 3,2% é comercial e 71,1% é residencial (MCGM, 1991). Mas conforme essas indústrias vão sendo fechadas ou transferidas para distritos mais aos subúrbios, há uma renovação urbana intensa na região. De fato, outros distritos (como o G/N e F/N), onde junto com o G/S estavam alocadas grande parte das fábricas têxteis, também registaram uma diminuição da população durante 2001-2011. Nas últimas duas décadas, a cidade-ilha como um todo vem passando por mudanças significativas, levando à instalação de shoppings nos locais de moinhos de algodão, e galerias comerciais e torres residenciais no lugar nos grandes galpões (MCGM, 1991).

O pequeno bairro de *chawls* que ainda existe na área chamada de *Sitaram Yadav Marg* no distrito G/S, ilustra bem a situação. Décadas atrás, considerando que os *chawls* eram construídos para servir de residência aos trabalhadores das indústrias, notava-se que perto do bairro havia uma aglomeração de moinhos construídos no século 19 e grandes fábricas têxteis de algodão que estavam sob a propriedade da *National Textile Corporation* ou da *Mill Owners Association* –, um grupo de capital público e outro privado. Hoje essas áreas foram redesenvolvidas, e na entrada deste bairro está um shopping de alto padrão chamado *High Street Phoenix* e dois arranha-céus residenciais. Assim, o que se nota é uma forte pressão para a demolição do que ainda resta do bairro de *chawls*, sob o pretexto de que já não se integram à estética dos escritórios corporativos, residenciais e áreas de lazer de alto padrão (CHATTERJEE; PARTHASARATHY, 2018).

E o novo Plano de Desenvolvimento (2014-2034) aponta o G/S como um dos distritos com maiores incentivos ao aumento do FSI. Com a utilização de todos os dispositivos existentes, isso possibilitaria, por exemplo, os novos desenvolvimentos a terem prédios com flats de 250 m², quando o máximo no plano anterior eram flats com 150 m². Uma possibilidade bastante interessante para o mercado imobiliário, incidindo ainda em maior pressão aos residentes dos *chawls*.

Não é a intenção desse trabalho discutir minuciosamente o termo “Gentrificação”, mas a hipótese explicativa que se apresenta é que esse termo ajuda a entender o que vem acontecendo nos *wards* limites entre a cidade-ilha e os subúrbios. No contexto contemporâneo, o termo foi primeiramente retomado por Glass (2013) para explicar o movimento da classe média de Londres na década de 1960, que se apropriou de bairros operários, alterando o perfil sociodemográfico dos mesmos. Esse movimento aumentou os preços imobiliários, o que repercutiu na expulsão dos antigos moradores, para acomodar as classes médias. *Gentrification* tem sido utilizado por diversos autores para explicar o mesmo fenômeno em vários lugares do mundo e, numa tradução literal, poderia ser entendido como o processo de enobrecimento, aburguesamento ou elitização de uma área (GLASS, 2013). No caso em questão, do *ward* G/S, a saída da população mais pobre tem acontecido numa intensidade maior do que a chegada das novas classes, uma vez que se refere também ao processo de relocação e reurbanização de *slums* para *wards* dos subúrbios, como o M/E.

4.4.3 Ward C e o colapso de edifícios antigos

O *ward* C está localizado na cidade-ilha (Figura 49), e enquadrava-se na Tipologia 1 e passou para a Tipologia 4 em 2001-2011.

Nota-se que a população cresceu de 197,2 mil habitantes em 1991, para 202,9 mil em 2001, mas decresceu para 166,1 mil habitantes em 2011 (INDIA, 2001; 2011a). Ou seja, a população teve um decréscimo que a levou a um total de habitantes menor do que o observado em 1991, evidenciando a maior taxa de decréscimo demográfico entre os distritos de Mumbai (-2,0%). A estimativa do DP 2014-2034 é de que a população continue diminuindo no distrito, de modo a chegar a 117 mil habitantes em 2034.

FIGURA 49 – Localização do *ward C* em Mumbai

Fonte: Ekbote (2019).

Em termos de área, trata-se do menor distrito de Mumbai (tem em média 180 hectares), mas com a maior densidade demográfica em 2011 (923,1 pessoas/hectare) (INDIA, 2001; 2011a). Nesse sentido, por exemplo, o *ward C* é 2,5 vezes mais densamente povoado do que o *ward G/S*.

A diminuição da população no período mais recente está relacionada à política de descongestionamento da cidade-ilha. E trata-se, principalmente, de um descongestionamento de determinados grupos sociais –, aqueles que não podem arcar com os elevados preços dessa região. Afinal, o *ward C* é constituído por classe média e alta, tendo o segundo maior IDH de 2009 com 0,89 de Mumbai –, só está atrás do *ward D* (MCGM, 2009). Inclusive, é o único distrito que não tem *slums* notificados, segundo o Censo Demográfico de 2011. Mas isso não quer dizer que não existam grupos mais pobres residindo no distrito, pois muitas famílias mulçumanas vieram da Índia rural, principalmente de regiões do Norte da Índia, e se estabeleceram nos *wards C* e *E* em torno de 1947 –, quando aconteceu a Partição entre Índia e Paquistão.

Esses dois distritos ainda possuem muitos prédios residenciais da época colonial (MAHARASHTRA, 2002). E a questão é sensível para a Mumbai, uma vez que quase 90% dos antigos edifícios residenciais localizados nos distritos A, B e C estão em ruínas, e grande

parte deles em estado de colapso iminente -, um efeito negativo da legislação de controle de aluguel (SATISH, 2020). Em 1971, o Conselho de Reparos e Reconstrução de Edifícios de Bombaim foi criado para assumir a manutenção de edifícios decrépitos e reconstruir edifícios que haviam chegado a um ponto de quase colapso (SATISH, 2020). Foram identificados 19.642 edifícios e incidiu sobre estes um imposto separado, denominado “*cess*”, para a sua reparação. No entanto, o ritmo de reconstrução dos edifícios foi muito lento (*Maharashtra Housing and Area Development Authority – MHADA, 2022*).

Na década de 1990, no DCR referente ao segundo DP de Mumbai, foram incorporadas disposições sobre o *cess*: a lei foi introduzida para aumentar o interesse de desenvolver esses prédios, a fim de que fosse possível realizar um projeto entre o governo e incorporadores imobiliários. Assim, foi instaurado um FSI de 2,0 para seu redensolvolvimento, mas não foi tão interessante para promotores privados, porque muitos prédios abandonados já haviam consumido FSI entre 3,0 e 6,0 ao serem construídos antes de 1964, quando esses altos índices eram permitidos, de modo que não havia espaço para o redensolvolvimento lucrativo nos mesmos moldes (MHADA, 2022).

Nesse âmbito, segundo dados do MHADA (2022), o poder público reparou estruturalmente os edifícios até o limite máximo de gasto estipulado, que era de cerca de ₹ 2.000 rúpias por m² (em torno de R\$ 130,00). Quando no projeto, o custo dos reparos estruturais excedesse esse valor, o edifício era declarado como caso perdido, e a recomendação era que ele fosse demolido. Apenas 937 edifícios foram reconstruídos pelo governo até 2009. No entanto, devido às péssimas condições, aconteceram 2.774 colapsos de construções degradadas, resultando em 730 vítimas fatais e 1.702 feridos até 2009. Além disso, o reparo de edifícios degradados não garante sua estabilidade estrutural permanente -, muitas construções já se encontram em situação tão ruim ou pior do que antes. Atualmente ainda existem 16.218 edifícios de *cess* nos *wards* A, B e C -, os quais abrigam 400.000 famílias e uma população de cerca de 2 milhões de habitantes (MHADA, 2022).

A partir do DP 2014-2034, o FSI foi aumentado para 4,0 para esses casos, ou se daria FSI adicionais, dependendo das características da largura da rua. Cada *cluster* para desenvolvimento desses prédios deve conter no mínimo 4.000 m² e um máximo de 20.000 m². Os desenvolvedores têm que fornecer amenidades básicas, incluindo banheiro coletivo, parques ou estradas (o que for acordado com o poder público), e também devem garantir a manutenção das construções por 10 anos. Os principais objetivos do esquema de redensolvolvimento do cluster são proteger as pessoas que vivem em prédios em ruínas,

alavancar o uso da terra nessas áreas sem espaço para novas construções e criar infraestrutura pública (BCM, 2014).

Outra questão que chama atenção é que as licenças de construção são concedidas pelo departamento competente de cada *ward*, com base no cumprimento dos regulamentos de controle de plano e desenvolvimento. O processo de permissão de construção, no entanto, é bastante demorado e tem muitos procedimentos e autoridades para dar permissão antes da aprovação final (BCM, 2014). Mas, segundo Mumbai (2018), um *survey* realizado pelo próprio governo detectou que em muitas construções acabaram sofrendo fortes alterações nos planos originais, que foram processados e permitidos pela prefeitura, baseado na zona e regulamentações estabelecidas. *Malabar Hill*, *Girgaum*, *Nana Chowk*, juntamente com *Pydhonie* e *Kalbadevi*, que estão sob os *wards* C e D respectivamente, apresentaram a maioria das alterações nos planos originais de seus edifícios. Assim, a prefeitura informou que foram detectados 33.000 desvios dos planos originais em Mumbai, sendo que 3.644 alterações foram encontradas apenas na ala C, e 2.652 alterações no *ward* D.

Assim, alguns pontos merecem destaque:

1) O fato de não haver *slums* notificados no *ward* C não significa que não existem outras formas de moradia precária no distrito (conhecidos como edifícios de *cess*).

2) A manutenção da área construída no *ward* se relaciona com a falta de espaço aberto para tal. No entanto, outras formas de construção ou de remodelação das construções existentes foram realizadas, e muitas vezes sem o aval da prefeitura, mas nem por isso as construções foram derrubadas e sua população alocada —, o que tenderia a acontecer se fossem movimentos de grupos de baixa renda.

3) Ao que cenário atual indica, o processo de descongestionamento dos *ward* da cidade-ilha tende a continuar nos próximos anos, e estará relacionado a reconstrução dessas áreas de prédios degradados, em que as novas construções serão vendidas a quem pode pagar. E a população que ali residia será removida aos subúrbios.

Portanto, a hipótese explicativa que se constrói é que a diminuição populacional que se processa na cidade-ilha acaba reforçando a segregação socioespacial, uma vez que se trata da saída de população em *slums* e da população residente nesses imóveis degradados. Ou seja, a população de alta renda continua residindo no *ward* C (e no *ward* D, que será discutido no subtópico a seguir), e continuará aumentando conforme se construa apartamentos de alto padrão nos lotes demolidos ou em que o imóvel desabou. A população pobre (e às vezes até alguns estratos da classe média) tem se dirigido para fora desses *wards* numa intensidade

muito maior do que a população da classe alta tem chegado. E o planejamento urbano reforça esses movimentos ao manter que o TDR pode apenas ser usado fora da cidade-ilha.

4.4.4 *Ward D* e a concentração de investimentos nas áreas nobres

O *ward D* está localizado na cidade-ilha (Figura 50), e exemplifica a manutenção da Tipologia 3 nos dois períodos (1991-2001 e 2001-2011).

FIGURA 50 – Localização do *ward D* em Mumbai

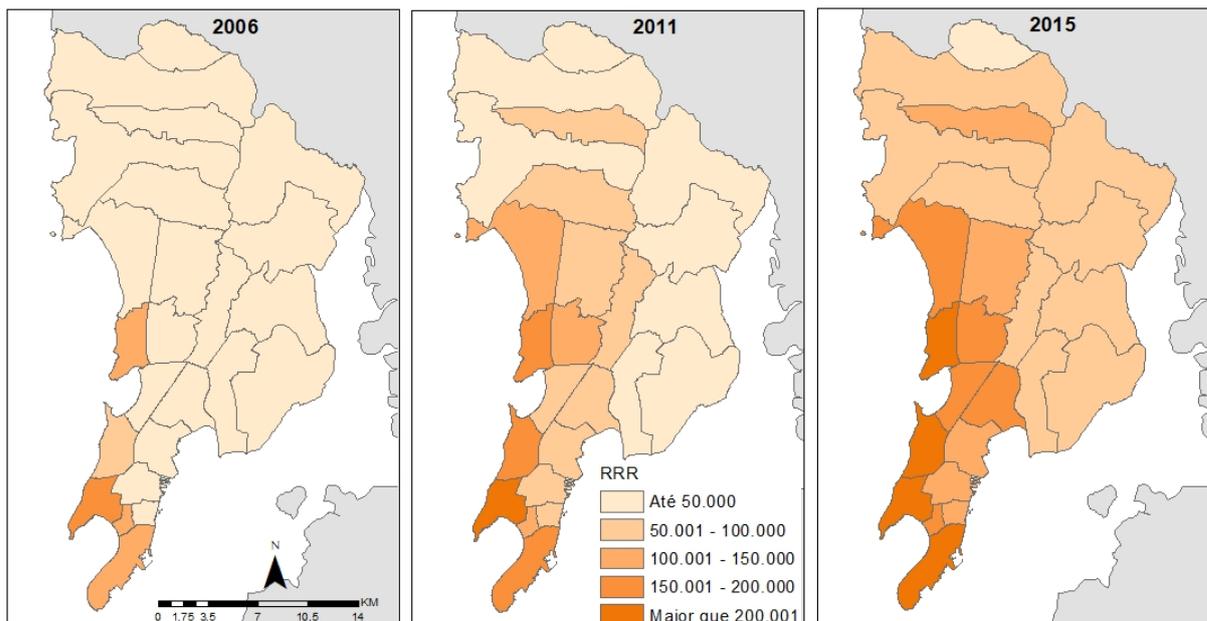


Fonte: Ekbote (2019).

Aponta-se que o *ward D* tem o maior IDH dentre os 24 distritos de Mumbai, o qual, em 2009, era de 0,96 (MCGM, 2009). O *ward* também tem a terceira menor população notificada como residente em *slum*: em 2011, foram identificados 33 mil residentes em bolsões de *slum*, uma diminuição de quase 5 mil habitantes, quando comparado com os 38 mil notificados em 2001 (INDIA, 2001; 2011a). A população total também vem decrescendo, um processo que ocorre desde 1971-1981, quando passou de 448,6 mil para 445,3 mil habitantes. Em 2011, a população total recenseada foi de 346,8 mil habitantes (INDIA, 2001; 2011a), e a estimativa é de que a população do *ward* chegue a 279 mil habitantes (BCM, 2014).

Como apontando anteriormente, os *wards* A, C e D são, principalmente, onde as elites têm tradicionalmente se localizado na cidade. Isso pode ser verificado através dos valores de *Ready Reckoner Rate* – RRR (Taxa de Acerto de Contas), que correspondem a uma taxa padrão de um imóvel avaliado e regulamentado pelo governo de cada estado indiano. As mesmas se dividem em taxas para imóveis residenciais, comerciais ou para terrenos não construídos. O objetivo é garantir uma avaliação média dos imóveis, tanto que todos os governos estaduais publicam anualmente taxas de propriedade por área/distrito de cada localidade urbana. O RRR atua como o valor mínimo que um comprador tem que pagar por um imóvel, e também o preço mínimo sobre o qual o governo cobra imposto (KUMAR; GUPTA, 2018). A seguir, tem-se na Figura 51 a RRR de Mumbai, entre 2006 e 2015, por *ward*. Pode-se observar como o *ward* D já era uma das áreas mais valorizadas em 2006, pois possuía o valor mais alto (₹ 128.346 rúpias), sendo acompanhado também pelos *wards* A, C e H/W. Em 2015, o *ward* D se mantém como a área com a taxa mais cara (quinta posição com ₹ 450.716⁶⁹), mas há um aumento generalizado da taxa, que incide com mais intensidade na cidade-ilha e oeste dos subúrbios.

FIGURA 51 – *Ready Reckoner Rate* (RRR) por *ward* da Grande Mumbai – em 2006, 2011 e 2015



Fonte: Kumar e Gupta (2006; 2011; 2018).

Entende-se que o distrito D foi amplamente ocupado pelas camadas altas por ter fácil acesso aos sistemas rodoviários e não ser perturbado pelo ruído e poluição das fábricas

⁶⁹ Segundo cotação de junho de 2022, refere-se a R\$ 30.201,00.

(RAMASUBBAN; CROOK, 1995). Este pano de fundo histórico se reflete nos preços dos imóveis. Ainda hoje, a ponta sul da cidade-ilha (*wards* A, B e D) continua sendo a mais cara da cidade, seguida pela costa oeste (G/S, H/W, K/W). Depois, vêm as novas localidades emergentes nos subúrbios do noroeste. Alguns dos preços imobiliários mais baixos encontram-se nos subúrbios a leste, particularmente nos *wards* L, M/E e T – todos também com unidades industriais.

No Primeiro Plano de Desenvolvimento de Mumbai, no *ward* D já estavam incluídas várias áreas reservadas para a construção de infraestrutura e serviços, mesmo este sendo um dos distritos que já possuíam uma das melhores ofertas de amenidades cívicas. Em 1964 esta área já estava praticamente toda desenvolvida (BCM, 1964). Na década de 1980, com o Segundo DP, sabe-se que o objetivo da política urbana do governo era controlar o crescimento da cidade, descongestioná-la e incentivar a indústria a mudar para áreas cada vez mais periféricas (BCM, 1981). E, de fato, no segundo plano de desenvolvimento, 96,7% do *ward* estava destinado a área residencial, 1,06% comercial, e 2,24% industrial.

A hipótese explicativa que se constrói para o *ward* D é a mesma apontada na seção anterior: a diminuição populacional que se processa na cidade-ilha acaba reforçando a segregação socioespacial, uma vez que se trata da saída de população em *slums* e da população residente nos imóveis degradados. Ou seja, a população de alta renda continua residindo no *ward* D. Contudo, nota-se que para esses a legislação urbana não funciona de forma tão inflexível quanto acontece com os mais pobres, pois também como foi apresentado na seção anterior, adaptações são realizadas nos imóveis das classes médias e altas sem a anuência dos responsáveis pelo planejamento urbano, e isso foi verificado principalmente nos *wards* da cidade-ilha, tornando essas construções irregulares perante à legislação urbana de Mumbai, mas isso não tem uma resposta tão severa quanto a recebida pelas camadas mais baixas.

4.5 Período pós DP 2014-2034

O DP 2014-2034 segue o mesmo caminho dos dois *Development Plans* anteriores, que haviam sido preparados com reservas para vários usos, mas sem a provisão financeira para a efetiva implementação do plano. O mesmo ocorreu com o Plano Diretor de 1971 de São Paulo, que previa um modelo urbano que nunca chegou a ser implementado. Apesar de ser importante destacar que o DP 2014-2034 teve pela primeira vez a participação popular na sua formulação, entende-se que diversas propostas aí incluídas nunca sairão do papel.

Ao ser uma ilha, a expansão urbana de Mumbai já está limitada por características geográficas. Além disso, o ministro da Habitação de Maharashtra afirmou que não permitirá construção nas áreas salinas, porque isso afetará o delicado equilíbrio natural na região (OZARKAR, 2022). As salinas ajudam a manter os níveis das águas subterrâneas, e como os efeitos do aquecimento global já estão sendo sentidos em Mumbai – e um plano de enfrentamento das mudanças climáticas foi construído pelo governo estadual (MAHARASHTRA, 2022) –, o ministro aponta que se as salinas desaparecerem haverá forte impacto ambiental em termos de enchentes em toda a Grande Mumbai, especialmente durante o período de Monções (OZARKAR, 2022). A ministra do Meio Ambiente de Maharashtra também informou que não haverá nenhuma construção residencial ou comercial permitida em terras de salinas. Essa questão tende a ser um ponto importante de conflito entre o governo estadual e o local, pois a instância municipal já estava em vias de contratar um consultor para planejar como se daria as novas construções nas áreas salinas, e teve que barrar o processo para buscar um acordo com o governo de Maharashtra (MARPAKWAR, 2022).

Tal cenário inviabiliza o principal objetivo do plano, de construção de habitações. A proposta era abrir 3.355 hectares em “Zona de Não Desenvolvimento”, sendo a maioria das áreas classificadas como salinas, para a construção de habitação a preços acessíveis. No entanto, entende-se que a lógica é que mesmo que essas áreas sejam abertas, elas não vão ser direcionadas, em sua totalidade, para a construção de habitações para a classe baixa. Sobretudo, quando se considera que o DP propôs aumentar apenas o FSI comercial, tornando mais rentável a construção de áreas comerciais do que residenciais.

Assim, será mais rentável utilizar essas novas áreas para construção de shoppings, escritórios e outros usos comerciais, do que para a criação de áreas para moradia –, ainda mais para os menos favorecidos economicamente. Os anúncios de novos apartamentos⁷⁰ já dão indícios que os mesmos estão sendo direcionados para os públicos de classe média e alta. O único alívio que o plano deu foi para o redesenvolvimento de edifícios privados, introduzindo uma provisão para a concessão de 15% do FSI livre de custos. Desse modo, os residentes que vivem há muitos anos em uma mesma casa, que geralmente se encontra em uma situação degradada, podem obter apenas mais um quarto extra sem custos adicionais.

⁷⁰ Ver Figura 41.

Considerações sobre o Capítulo 4

É possível notar o conflito entre os níveis hierárquicos de gestão no planejamento urbano em Mumbai. Ademais, é importante evidenciar as dificuldades para a captação dos dados oficiais indianos, pois a maioria da informação é disponibilizada em tabelas já prontas - sem a possibilidade de se realizar novas correlações de variáveis, e nem de captar dados mais desagregados.

Sobre a Tipologia desenvolvida e o conteúdo dos planos, cabe destacar as alterações no FSI, principalmente em relação ao *Transfer of Development Right* (TDR) ser aplicado diretamente para a remoção da população dos *wards* da cidade-ilha. Em realidade, a abordagem malthusiana que prevê que o crescimento populacional deve ser combatido fica evidente nos planos através da contenção do crescimento populacional e densificação na cidade-ilha. Dentre os casos analisados, o único *ward* que apresenta crescimento populacional e da área construída em 1991-2001 e 2001-2011 é o *ward* M/E, localizado nos subúrbios, e que recebe a população realocada dos *slums* da cidade-ilha. O *ward* G/S está numa área de transição entre a cidade-ilha e os subúrbios, passando, então, de uma tipologia de crescimento demográfico e da área construída, para decréscimo populacional e aumento da superfície construída. Já os *wards* C e D, localização dos grupos de alta renda, apresentam diminuição da população nos dois períodos.

Mumbai, quando em analisada em relação a São Paulo, nos ajuda a entender que mesmo num contexto de menores taxas de crescimento populacional e de importantes avanços nos dispositivos presentes nos planejamentos urbanos, a segregação socioespacial tem se intensificado nessas localidades. Por um lado, as áreas mais centrais e consolidadas continuam recebendo mais investimentos públicos e sendo pontos de maior interesse do mercado imobiliário para se fazer apartamentos para a classe média e alta. Vila Mariana, em São Paulo, voltou a apresentar crescimento populacional positivo após sua introdução na Macroárea de Urbanização Consolidada. Os *wards* C e D têm observado diminuição da população, mas isso se refere tanto com a saída de população em *slums*, que tem se direcionado em direção aos subúrbios, quanto com a saída da população residente nos imóveis degradados, porque os mesmos acabam desabando por falta de manutenção. Por outro lado, as áreas periféricas continuam sendo os espaços destinados às classes baixas, seja porque a legislação urbana ou ambiental coloque obstáculos à expansão do mercado imobiliário, seja porque são áreas com menos infraestrutura e serviços urbanos. Assim, Jardim Helena em São Paulo, distrito periférico e com ampla área classificada como ZEIS tem apresentado diminuição da população total, mas aumento concentrado de população residindo em favelas.

Do mesmo modo, o *ward* M/E em Mumbai, também localizado nos subúrbios, vem recebendo as realocações e reurbanizações de *slums*. Ademais, todo o TDR disponibilizado nessas realocações de *slums* é empregado em distritos preferidos pela classe média e alta, como K/W e H/W –, sendo que K/W mantém crescimento demográfico positivo em todo o período de análise.

Por último, aponta-se que os dados oficiais de Mumbai indicam a diminuição do número total de residentes em *slums*, porém isso não significa que essa população tem um incremento na qualidade de vida. Em efeito, até grupos de classe média baixa continuam morando em *slums* porque há uma falta generalizada de habitações para compra ou aluguel na megacidade como um todo. Os programas de reurbanização de favelas e reparações de prédios degradados muitas vezes não alteram a situação da população de maneira substancial, mas a partir do momento em que as pessoas são atendidas pela política em questão, elas saem das estatísticas oficiais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E SÍNTESE

O objetivo principal desta tese de doutorado foi analisar as relações se estabelecem entre as tendências de crescimento e redistribuição da população e os instrumentos de planejamento urbano nas megacidades do Sul Global. Para tanto, empregou-se o estudo de caso das megacidades de São Paulo, no Brasil, e Mumbai, na Índia. Em São Paulo se examinou com mais detalhe o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 e seu zoneamento de 2004, e o PDE de 2014 com seu zoneamento de 2016. Em Mumbai o foco esteve no Segundo *Development Plan* (DP), sancionado entre os anos de 1991 a 1994, com suas *Development Control Regulations* (DCR), e no novo DP (2014-2034), aprovado em 2017, com suas DCR.

No Capítulo 1 foi possível evidenciar que o termo megacidade ao dar ênfase ao tamanho populacional das localidades acaba por expressar o temor dos grandes números. Desse modo, entende-se que enquanto uma releitura da abordagem neomalthusiana, essa definição enfatiza a necessidade de controle do crescimento populacional. Enfatiza-se que o surgimento de uma megacidade depende de outros fatores que não sejam puramente o crescimento da população. Todos os países que acomodam em seu território uma localidade com tamanha dimensão populacional possuem algum nível de desenvolvimento econômico, países que poderiam ser considerados como subdesenvolvidos não comportam megacidades. Outra questão é que a maior parte dos países do Sul Global que possuem megacidades já iniciaram o processo de Transição Demográfica, e a tendência é que suas megacidades continuem crescendo em número de pessoas e em termos de concentração de atividades, mesmo que os países não denotem mais altas taxas de fecundidade. Desse modo, a migração, inclusive internacional, vem ganhando cada vez maior importância no crescimento das megacidades. E, considerando que a megacidade tem se tornado um fenômeno cada vez mais associado ao Sul Global, abre-se uma agenda de pesquisa para entender como tal contexto pode afetar essas áreas e qual tende a ser o papel do Sul Global dentro dos fluxos migratórios internacionais nas próximas décadas.

O que se pode apontar por essa tese é que a visão simplista de megacidade, que considera apenas o número de pessoas e os problemas socioambientais, parte principalmente da literatura do Norte Global, que acabam estendendo sobre toda a área urbana do Sul Global a caracterização daquelas partes que carecem de instalações e serviços básicos. Essas visões geram um estigma sobre o urbano no Sul, classificando-o como inferior ao urbano do Norte. Como contraposição a essa visão, emprega-se a proposta do Urbanismo Subalterno, a fim de

reassignificar o conceito de megacidade do Sul Global, tornando-a sujeito da história ao analisar suas especificidades a partir de seu lugar na periferia no capitalismo.

No Capítulo 2 se verifica que historicamente a prática do planejamento urbano no Sul Global tem sido influenciada pelos modelos do Norte, sendo apenas adaptadas para um contexto marcado pela dicotomia entre o considerado formal e legal e o informal e ilegal. As áreas classificadas como legais e formais entram nos planos urbanos, mas se ignora as áreas ilegais e irregulares, deixando de fora as necessidades de grupos que são transpassados por diversos tipos de dificuldades e exclusão. Isto é, mesmo que a ilegalidade/irregularidade não seja exclusividade das classes baixas, e que a favela não seja o modo dominante de produção do espaço, certamente é o que mais chama atenção nas cidades do Sul. As favelas e os *slums* tornaram-se imagens caricaturais do urbano informal.

Destaca-se que dentro da discussão neomalthusiana se poderia apontar que a própria classificação de ilegal e informal, e a disposição geográfica em que esses grupos populacionais são colocados dentro do urbano demonstram que até mesmo para aqueles que não são “desejados” - mas que são necessários para o sistema capitalista funcionar, uma vez que são mão-de-obra necessária para o funcionamento da economia - há lugar na megacidade. Mas que fique claro que as condições socioambientais desse “lugar” não serão as mesmas daqueles que são os grupos que podem pagar por áreas bem estruturadas, e em contextos legais e regulares em relação ao planejamento urbano.

Cabe apontar que os critérios para a escolha de megacidades do Brasil e da Índia como casos de estudo se pautaram no fato de que o crescimento populacional e a concentração urbana que estavam mais associados à América Latina durante a segunda metade do século 20, no século 21 ganham destaque nos continentes asiático e africano. Para além, em ambos os países o discurso dominante é de que o planejamento urbano está baseado somente na técnica, mas o planejamento nunca deixou de lado as necessidades das classes altas (WATSON, 2009), ao mesmo tempo em que a pobreza urbana é abordada por meio da remoção de sua evidência visual, como a realocação dos pobres para projetos habitacionais distantes de áreas mais centrais e valorizadas da cidade (STAGÉ; WATSON, 2017). Assim, apesar de importantes avanços nas metodologias e formas de implementação do planejamento urbano, o fato é que a legalidade urbana foi (e continua sendo) construída a partir de um padrão único e supostamente universal, que genericamente corresponde ao modo de vida das elites.

São Paulo e Mumbai são os centros financeiros de seus países, compartilhando muitas similaridades na história de formação desse protagonismo econômico. Destaca-se que

devido ao fato de o planejamento a nível regional não estar consolidado em nenhuma das duas localidades, e o governo local ser responsável pelo Plano Diretor e pelas Leis de Zoneamento, a análise se centrou no *core* das megacidades. Com base nesse cenário, é relevante indicar a existência de limitações metodológicas no estudo de caso de dois distintos países: a. foi importante ter em consideração que as culturas são diferentes, e que há a necessidade de realizar adaptações e considerações sobre aspectos específicos de cada localidade; b. nem sempre foi viável encontrar dados/informações oficiais para o mesmo nível geográfico e período (ano) em ambas as megacidades; c. São Paulo tem maior possibilidade de expansão urbana, enquanto Mumbai está limitada por características geográficas; d. nota-se que, por um lado, São Paulo é tida pela literatura como uma “cidade oca” (NAKANO, 2015) e, por outro lado, Mumbai intenta utilizar áreas salinas para possibilitar novos desenvolvimentos urbanos; e. as cidades brasileiras têm mais autonomia para gerir seu planejamento urbano do que as cidades indianas.

Todavia, apesar desses desafios metodológicos, o quadro sinaliza para a presença de aproximações entre o Plano Diretor Estratégico da cidade brasileira e o Plano de Desenvolvimento da cidade indiana, como, por exemplo, a utilização de um índice urbanístico na busca de controlar a densidade populacional, sendo este o Coeficiente de Aproveitamento (CA) no Brasil, que tem seu correspondente no *Floor Space Index* (FSI) na Índia. Acompanhando o mesmo, utiliza-se a Outorga Generosa do Direito de Construir e a Transferência do Direito de Construir⁷¹, que possuem similaridades com o *Accommodation Reservation* e o *Transfer of Development Rights* (TDR), no sentido em que possibilitam a transferência de potencial construtivo, e também porque são aplicados para viabilizar a construção de infraestrutura urbana. Em São Paulo, a diferença entre o CA básico e o máximo é arrecadado em forma de pagamento da Outorga Onerosa, a qual é direcionada ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Em Mumbai, é a construção de infraestrutura e redensolvimento dos *slums* que é redirecionado em aumento de potencial construtivo.

Assim, observou-se nos Capítulos 3 e 4 que os dois casos apresentaram taxas geométricas de crescimento populacional intensas durante o século 20, mas nas décadas recentes a intensidade do crescimento diminuiu consideravelmente, sendo que esse crescimento não é homogêneo no território. De uma forma geral, em São Paulo os distritos centrais voltaram a crescer no período 2000-2010, depois da diminuição populacional apresentada em 1991-2000, mas é na periferia que as taxas de crescimento permanecem sendo

⁷¹ Como apontado no Capítulo 3, São Paulo também tem a Transferência de Potencial Construtivo (TPC).

maiores. Em Mumbai, enquanto a cidade-ilha continua diminuindo o número de habitantes, os distritos dos subúrbios se mantêm crescendo, mas com tendência a diminuição de intensidade.

E para entender melhor como se processa o fenômeno, relacionou-se as taxas geométricas de crescimento populacional calculadas a partir dos dados censitários, com as taxas geométricas de crescimento da área construída obtidas a partir dos dados do *Global Human Settlement Layer* (GHSL), sendo possível estabelecer uma Tipologia para dois períodos (1990-2000, 2000-2010) com quatro categorias. Em São Paulo, identificou-se os cenários presentes nas categorias 1 (crescimento demográfico e crescimento da área construída) e 2 (crescimento demográfico e manutenção da área construída), em 1991-2000, e as quatro categorias em 2000-2010. Em Mumbai⁷², identificou-se as categorias 1 e 3 (decréscimo populacional e aumento da área construída) em 1991-2001, e 1, 3 e 4 (decréscimo populacional e diminuição da área construída) em 2001-2011.

A Tipologia construída nos ajudou a visualizar que, em 2000-2010, uma das áreas mais centrais e com melhores provisões de infraestrutura em São Paulo, o distrito de Vila Mariana, já havia revertido a tendência de diminuição população de 1991-2000, e o PDE 2014 propõe incentivar ainda mais o adensamento construtivo no distrito ao classificá-lo como território de transformação da cidade (contendo CA máximo maior em comparação às outras áreas). Enquanto que, Jardim Helena, distrito periférico, que vinha de perda populacional, mas com a tendência marcada de crescimento da população em situação de favela é um dos distritos com as maiores quantidades de áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). De fato, a presença da população residindo em favelas deveria mesmo repercutir nessa classificação. Porém, a deficiente ligação das redes de transporte público com as áreas centrais tendem a incentivar à segregação de seus residentes –, ainda que Habitação de Interesse Social seja efetivamente construída lá. Já a localização favorecida de Vila Mariana, próxima a linhas de metrô, poderia ser uma importante forma de inclusão social dessa população, mas houve uma deficiência na demarcação de ZEIS nos distritos mais centrais.

Em Mumbai o quadro de desigualdade socioespacial é ainda mais acentuado, pois os *wards* da cidade-ilha, que apresentaram diminuição da população, tiveram seu FSI aumentado de uma forma mais intensa do que os *wards* dos subúrbios, que apresentam

⁷² Observe que a análise de São Paulo se centrou mais na discussão sobre as Leis de Zoneamento de cada distrito selecionado (Ponte Rasa, Vila Mariana, Jardim Guilherme e Jardim Helena), porque essas são mais detalhadas e estão disponíveis para 2002 e 2014 em malhas digitais. Em Mumbai a DCR traz um panorama geral, elucidando especificidades dos *wards* - quando as mesmas existirem. Por isso, a análise da megacidade indiana trouxe mais elementos sobre a história e características socioeconômicas das áreas.

crescimento demográfico. Mas isso porque o TDR continua podendo ser usado apenas nos subúrbios. Nos DP anteriores havia um temor de que FSI altos na cidade-ilha repercutiriam em mais construções, o que traria crescimento populacional para a região central. Todavia, nota-se que houve a consolidação da lógica baseada em abrir espaço na cidade-ilha para as classes altas, e realocar as classes baixas para os subúrbios. O bônus de FSI, adquirido com a realocação de favelas e construção de infraestrutura urbana, tem sido utilizado em outros distritos dos subúrbios, revertido principalmente para o desenvolvimento de residências para a classe média e áreas comerciais.

Assim, de forma geral, nas duas localidades há um favorecimento da utilização de dispositivos urbanos que possam incentivar os potenciais construtivos em áreas já valorizadas da cidade. Contudo, numa perspectiva histórica, evidenciou-se que as duas megacidades partem de situações inversas em termos do índice urbanísticos: em São Paulo, no PDE de 2002 e 2004, buscou-se diminuir o CA e aplicar ao diferencial entre o CA básico e o máximo à Outorga Onerosa do Direito de Construir para a captação de recursos públicos. Em Mumbai, entre o Segundo DP e o novo DP, buscou-se aumentar o FSI e a intensificar a utilização do TDR. A intenção da cidade brasileira foi quebrar a lógica de prédios altos e desconectados ao restante da vizinhança, mas apenas suavizou essa situação. A São Paulo atual é muito verticalizada, e essa tende a continuar sendo uma forma urbana bastante empregada. Em Mumbai, numa condição de dificuldade de expansão urbana devido à limitação geográfica e com uma política que controlava os preços dos alugueis repercutindo na diminuição da oferta, tem-se uma falta generalizada de opção de moradias e na deterioração dos prédios residenciais. Após o aumento do FSI se nota um incremento da construção de prédios de apartamentos para as classes médias e altas.

Aponta-se que desvincular a percepção negativa associada às questões que envolvem volume e crescimento populacional é essencial em Mumbai, onde o discurso de controle do crescimento populacional está explícito no Planos de Desenvolvimento. Inclusive, no Segundo DP estimou-se um volume populacional que já era menor do que a realidade quando o plano foi validado pelo governo estadual, pois se buscava o descongestionamento populacional e de atividades econômicas na cidade-ilha. Ou seja, assim como o termo megacidade, entende-se que a política urbana de Mumbai se enquadra numa abordagem de influência “neomalthusiana”.

Em São Paulo esse conteúdo não está abertamente presente no planejamento. Entre as décadas de 1950 e 1980, a questão populacional é perceptível em *slogans* como “São Paulo não pode parar” ou “São Paulo tem que parar”, sendo que esses discursos

direcionaram formas de pensar a cidade. Por exemplo, houve a inclusão do CA um pouco mais rígido no zoneamento paulistano referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971, numa gestão municipal que apontou que São Paulo tinha que diminuir a intensidade de seu crescimento urbano e populacional. Todavia, nos Planos Diretores Estratégicos a discussão sobre crescimento demográfico é indireta, de modo que se estabelece que em algumas zonas é desejável ter uma “baixa densidade populacional”, mas não há a definição numérica da quantidade de habitantes por quilômetro quadrado que se encaixa nessa perspectiva. Apenas se aponta o CA (mínimo, básico e máximo), a taxa de ocupação e a altura máxima permitida na zona em questão. De forma que o quanto se pode construir é indiretamente associado à densidade populacional, ainda que já tenha sido discutido pela literatura especializada que a área urbana pode ser bastante edificada, mas pouco ocupada (NAKANO, 2015).

Entende-se também que a diminuição populacional em áreas centrais de ambos os estudos de caso reflete em crescimento de áreas periféricas, reforçando a segregação socioespacial, pois se mantém, de forma geral, a existência de uma área mais central com as melhores condições de infraestrutura, e com as populações de mais alta renda, e uma periferia⁷³ com as piores condições de infraestrutura acomodando os grupos de baixa renda. Isto é, mesmo num contexto de menores taxas de crescimento populacional e de importantes avanços nos dispositivos presentes nos planejamentos urbanos, a segregação socioespacial tem se intensificado nessas localidades. As diferenças entre o distrito de Vila Mariana e Jardim Helena em São Paulo, e entre os *wards* M/E e o C e o D em Mumbai, exemplificam essa questão.

Portanto, o processo de crescimento populacional e expansão urbana em megacidades não é tão caótico quanto aparenta, há ordem no caos. Só é necessário olhar com cuidado. O movimento de descolonização dos ideais de planejamento urbano deve ser permanente para se pensar as localidades do Sul Global. E, nesse sentido, é primordial o distanciamento da abordagem neomalthusiana e do temor dos grandes números. Mas isso não significa que o planejamento urbano é o vilão da história, e sim que o processo é tão complexo, que até os avanços podem ser captados para o favorecimento das classes altas. Torna-se também necessário evidenciar que apesar da qualidade dos planos ter melhorado de forma consistente, e de existirem muitas leis e regulações urbanas a nível local, a consolidação de um planejamento integrado na megacidade ainda é um importante desafio a

⁷³ Essa é uma percepção geral. Com efeito, o Capítulo 1 apontou também para a manutenção do *urban sprawl* no Sul Global com características de uma população das classes médias e altas.

ser superado. Além disso, é essencial destacar que o plano em si não pode ser responsabilizado pela falta de ação das gestões administrativas. Ele é um instrumento, não o ato de implementar e fiscalizar. Como Villaça (1999) já apontava sobre o Plano Diretor brasileiro, o instrumento sozinho não faz milagres. A fragilidade com que o poder local faz cumprir as determinações dos planos e regulações urbanas é uma questão presente no Brasil e na Índia. Por exemplo, em São Paulo indiretamente parte das propostas que preveem a inclusão socioespacial das camadas pobres acabam sendo direcionadas para as camadas médias e altas, e a produção de *lofts* em áreas que deveriam ser destinadas às habitações sociais é um exemplo disso. É tão importante que a gestão local desenvolva leis e regulações urbanas inclusivas, quanto que ela fiscalize e faça com que as mesmas sejam cumpridas.

E o fato de que o planejamento não esteja consolidado enquanto região metropolitana e megacidade não significa que esse não seja um bom recorte para se estudar as questões urbanas. Todavia, o município (ou o ente urbano local) ainda é um recorte essencial para se estudar planejamento urbano. Em pesquisas futuras, entende-se que empreender a análise de cada entidade urbana da megacidade de São Paulo e Mumbai seria um exercício importante e desafiador. Para finalizar, nota-se que muitos fatores podem afetar a relação entre área construída e crescimento da população, como preço da terra, por exemplo. De modo que se abre uma agenda de pesquisa que poderia analisar esses outros fatores e avaliar como eles impactam o crescimento populacional em megacidades. Outra questão a ser citada é que a pandemia de covid-19 trouxe ainda mais incertezas para o cenário socioeconômico a nível mundial, intensificando mudanças em termos de mercado de trabalho. De modo que nos anos recentes aconteceram transformações na organização e na forma de pensar as megacidades do Sul Global. Assim, abre-se outra necessária agenda de pesquisa a fim de entender os impactos da pandemia no urbano no Sul Global, sobretudo, nas megacidades.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, John. Planning for complex metropolitan regions: a better future or a more certain one? **Journal of Planning Education and Research**, US, v. 28, n. 4, p. 503-517, 2009. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0739456X08330976>. Acesso em: 04 jul. 2022.
- ALAM, Zakiul; MAMUN Abdullah. Dynamics of internal migration in Bangladesh: trends, patterns, determinants, and causes. **PLoS ONE**, Califórnia, v. 17, n. 2, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0263878>. Acesso em: 03 fev. 2022.
- AMARO, Aurélio. O processo de dispersão urbana e a questão ambiental: uma comparação da literatura estrangeira com o fenômeno no Brasil. **Formação (Online)**, Presidente Prudente, SP, v. 4, n. 23, p. 107-136, 2016. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/4303>. Acesso em: 04 jul. 2022.
- ANDRADA, Raul. São Paulo nos tempos coloniais. **Revista de História**, São Paulo, SP, v. 10, n. 21-22, 1955.
- ANGEL, Shlomo et al. **Atlas of urban expansion**. Cambridge: The Lincoln Institute of Land Policy, 2012. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/books/atlas-urban-expansion>. Acesso em: 28 set. 2019.
- ARANTES, Pedro. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, SP, n. 83, p. 103-127, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000100007>. Acesso em: 04 jul. 2022.
- BAAR, Jason. The birth and growth of modern zoning (Part I): from utopia to FARtopia. **Building the Skyline**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://buildingtheskyline.org/floor-area-ratio-1/>. Acesso em: 11 jan. 2022.
- BAENINGER, Rosana. **Fases e faces da migração em São Paulo**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2013. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/faces_migracao/Fases_e_faces_da_migracao_em_Sao_Paulo.pdf. Acesso em: 04 jul. 2022.
- BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 11, p. 89-117, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>. Acesso em: 04 jul. 2022.
- BALTRUSIS, Nelson. Mercado informal de terras e vivendas in São Paulo. **Bitácora Urbano Territorial**, Colombia, v. 15, n. 2, p. 55-78, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811890004.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.
- BANERJEE-GUHA, Swapna. Shifting cities: urban restructuring in Mumbai. **Economic and Political Weekly**, India, v. 37, n. 2, p. 12-18, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4411593>. Acesso em: 04 jul. 2022.
- BARDHAN, Ronita et al. Mumbai slums since independence: Evaluating the policy outcomes. **Habitat International**, Oxford, v. 50, p. 1-11, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.07.009>. Acesso em: 03 jul. 2022.
- BARR, Jason M. The birth and growth of modern zoning (Part I): from utopia to fartopia. **Building the Skyline**, [S. l.], 11/05/2021. Disponível em: <https://buildingtheskyline.org/floor-area-ratio-1/>.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>. Acesso em: 04 jul. 2022.

BCM – BRIHANMUMBAI MUNICIPAL CORPORATION. **Planning for Mumbai: development plan 2014-2034**. London, 2014. Disponível em: <http://www.udri.org/portfolio-items/planning-for-mumbai/>. Acesso em: 03 jul. 2022.

BCM – BRIHANMUMBAI MUNICIPAL CORPORATION. **Second development plan 1981**. London, 1981. Disponível em: <https://mumbaiopendata.org/post/33379453007/mumbai-development-plan-1981-201113-extended/amp>. Acesso em: 03 jul. 2022.

BCM – BRIHANMUMBAI MUNICIPAL CORPORATION. **Report on first development plan 1964**. London, 1964. Disponível em: <https://www.worldcat.org/title/report-on-the-development-plan-for-greater-bombay-1964/oclc/298265>. Acesso em: 03 jul. 2022.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. São Paulo, SP: Editora Record, 2002.

BHAMBRA, Gurminder. Postcolonial and decolonial dialogues. **Postcolonial Studies**, London, v. 17, n. 2, p. 115-121, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13688790.2014.966414>. Acesso em: 04 jul. 2022.

BHIDE, Amita; SOLANKI, Durgesh. **Transforming the Slum through creation of property market: a case study of M-ward in Mumbai: people, places and infrastructure: countering urban violence and promoting justice in Mumbai, Rio, and Durban**. India: Tata Institute of Social Sciences, 2016. Disponível em: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/56492/IDL-56492.pdf>. Acesso em: 27 maio 2022.

BHIDE, Amita. The slum and the development plan. **Mumbai Reader**, Mumbai, v. 10, p. 203-217, 2011. Disponível em: <https://udri.org/wp-content/uploads/Mumbai%20Reader/MR%2010/04%20Amita%20Bhide%20-%20The%20Slum%20and%20the%20Development%20Plan.pdf>.

BHIDE, Amita. Shifting terrains of communities and community organization: reflections on organizing for housing rights in Mumbai. **Community Development Journal**, London, v. 44, n. 3, p. 367-381, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/cdj/bsp026>. Acesso em: 04 jul. 2022.

BONDUKI, Nabil. Do cortiço à habitação digna: uma questão de vontade política. **Revista URBS**, São Paulo, SP, n. 11, 1999.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus, 1997.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo, SP: Annablume; Fapesp, 2007.

BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. Velhas aplicações e novas possibilidades para o emprego do método comparativo nos estudos geográficos. **GeoTextos**, Salvador, BA, v. 8, n. 1, p. 167-185, 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Estatuto da cidade**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>.

BRENNER, Neil. Seria o “urbanismo tático” uma alternativa ao urbanismo neoliberal? **e-metropolis – Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, RJ, Ano 7, n. 27, p. 6-18, 2016. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/artigo/201?name=seria-o-urbanismo-tatico-uma-alternativa-ao-urbanismo-neoliberal>. Acesso em: 04 jul. 2022.

BRENNER, Neil; SCHMID, Christian. Planetary urbanization. In: GANDY, M. (ed.). **Urban constellations**. Berlim: Jovis, 2011. p. 10-13.

BURCHELL, Robert et al. **Sprawl costs: economics impacts of unchecked development**. Washington: Island Press, 2005.

BURDETT, Ricky. **South American cities: securing an urban future**. London: Urban Age, 2008.

CAIADO, Maria Célia Silva. O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na Região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11., 1998, Caxambu, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ABEP, 1998. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/853>. Acesso em: 04 jul. 2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 07 dez. 2019.

CALDEIRA, Teresa Pires. Peripheral urbanization: autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global South. **Environment and Planning D: Society and Space**, London, v. 35, n. 1, p. 3-20, 2017.

CALDEIRA, Teresa Pires. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo, SP: Editora 34, 2000.

CAMARANO, Ana Amélia. Como a história tratou a relação entre população e desenvolvimento econômico. In: CAMARANO, A. A. **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2014.

CAMARGO, Kelly; CARMO, Roberto Luiz; ANAZAWA, Tathiane. Urbanização em áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. In: SEMINÁRIO NACIONAL POPULAÇÃO, ESPAÇO E AMBIENTE, 6., SEMINÁRIO NACIONAL DO COMITÊ DE PROJEÇÕES E ESTIMATIVAS, 2., 2022, virtual. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ABEP, 2022.

CAMARGO, Kelly; CARMO, Roberto Luiz do; ANAZAWA, Tathiane. Urbanização e crescimento populacional em áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 10., 2021, Campinas, SP. **Anais...** São Paulo, SP: ANPPAS, 2021. Disponível em: https://www.even3.com.br/anais/x_enanppas2021/393318-URBANIZACAO-E-CRESCIMENTO-POPULACIONAL-EM-AREAS-DE-MANANCIAS-DA-REGIAO-METROPOLITANA-DE-SAO-PAULO. Acesso em: 10 jul. 2022.

CAMARGO, Kelly; CARMO, Roberto Luiz; ANAZAWA, Tathiane. Breves considerações sobre expansão urbana nas megacidades da América Latina: o caso de São Paulo. **Revista Espinhaço**, Diamantina, MG, v. 9, n. 2, p. 15-27, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4434452>. Acesso em: 03 jul. 2022.

CANO, Wilson. **São Paulo no limiar do século XXI**. São Paulo, SP: Fundação Seade/SEPLAN, 1992.

- CAPASSO, Larissa Werneck. Políticas habitacionais inclusivas: um estudo a partir dos instrumentos urbanísticos previstos para a Subprefeitura Vila Mariana, São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPUR, 17., 2017, São Paulo, SP. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ANPUR, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1625>. Acesso em: 03 jul. 2022.
- CARMO, Roberto; CAMARGO, Kelly. Dinâmica demográfica brasileira recente: padrões regionais de diferenciação. In: MONTEIRO NETO, A. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2020. p. 23-115.
- CARPINTÉRO, Marisa Varanda Teixeira. Tempo e história no plano de avenidas. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, SP, v. 2, n. 1, p. 1-11, 2007.
- CARRANZA, Miguel Artur de Ávila. **Pequenos municípios mineiros: realidade e perspectivas sobre planejamento urbano no Brasil**. 2015. 426f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2015.
- CARVALHO, Mônica. Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, v. 14, n. 4, p. 70-82, 2000.
- CASTELLS, Manuel. Why the megacities focus? Megacities in the new world disorder. **The Megacities Project Paper MCP-018**, New York, NY, 1998. Disponível em: http://www.megacitiesproject.org/publications_pdf_mcp018intro.pdf. Acesso em: 21 ago. 2020.
- CASTELLS, Manuel. **The urban question: a Marxist approach**. Cambridge: MIT Press, 1977.
- CASTELO, Ana Maria; BRANCHER, Marco Capraro. **Estudo técnico dedicado à atualização das necessidades habitacionais 2004-2030**. São Paulo, SP: ABRAIN, 2020. (Produto 2: Relatório Final).
- CEM/CEPID/SEHAB/PMSP. **Base lançamentos imobiliários residenciais na Região Metropolitana de São Paulo, 1992 a 2010**. São Paulo, SP, 2015. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/download-de-dados?f%5B0%5D=facets_temas%3Ahabitacao. Acesso em: 03 jul. 2022.
- CEPEUC – COORDENADORIA DE CONTROLE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. **Função social da propriedade parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo**. São Paulo, SP, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/Relatorio%20CMP%202020_CEPEUC.pdf. Acesso em: 12 jun. 2022.
- CEPT UNIVERSITY. **Transfer of development rights: an assessment of its use as a planning and development toll for Mumbai**. India, 2021. Disponível em: https://issuu.com/rithikaravishankar/docs/drpf_tdr_in_mumbai. Acesso em: 12 jun. 2022.
- CHAKRABARTY, Dipesh. Postcolonial studies and the challenge of climate change. **New Literary History**, US, v. 43, n. 1, p. 1-18, 2012.
- CHANDRASHEKHAR. **Mumbai before development plan**. 2005. Disponível em: www.accommodationtimes.com/freesection. Acesso em: 26 jul. 2006.

- CHATTERJEE, Amit; CHATTOPADHYAY, R. N. Problems and policies of metropolitan growth in India. In: CHATTERJEE, A.; CHATTOPADHYAY, R. N. **Satellite towns in neo-metropolitan development in India**. New York, NY: Springer, 2020. p. 29-58.
- CHATTERJEE, Dwiparna; PARTHASARATHY, Devanathan. Gentrification and rising urban aspirations in the inner city: redefining urbanism in Mumbai. In: MUKHERJEE, J. (ed.). **Sustainable urbanization in India, exploring urban change in South Asia**. New York, NY: Springer Nature Singapore, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-981-10-4932-3_13.
- CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**: coleção primeiros passos n. 13. São Paulo: Braziliense, 2004.
- CIPRIANO, Dulcilei de Souza. **A transferência de potencial construtivo**: incentivo à conservação dos edifícios protegidos na área central de São Paulo (?). 2018. 170f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2018.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento. Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 12, n. 270, 2008.
- COALE, Ansley J. Demographic transition. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (ed.). **Social economics**. London: Palgrave Macmillan, 1989. p. 16-23.
- COY, Martin. Gated communities and urban fragmentation in Latin America: the Brazilian experience. **GeoJournal**, New York, NY, v. 66, n. 1, p. 121-132, 2006.
- D'ALMEIDA, Carolina Heldt; FRANCO, Fernando de Mello. Desenho institucional para a governança e planejamento metropolitanos em São Paulo. **PosFAUUSP**, São Paulo, SP, v. 25, n. 46, p. 32-55, 2018.
- D'ANTONA, Álvaro. Do mito malthusiano ao das relações recíprocas—a constituição interdisciplinar do campo de população e ambiente. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, MG, v. 34, n. 2, p. 243-270, 2017.
- DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. The global south. **Contexts**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 12-13, 2012.
- DANG, Ahn. Migration and poverty in Asia: with reference to Bangladesh, China, the Philippines and Viet Nam. In: THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC, 2003, Bangkok. **Anais...** [S. l.: s. n.], 2003.
- DAUGHTERS, Robert; HARPER, Leslie. Fiscal and political decentralization reforms. **The State of State Reform in Latin America**, [S. l.], v. 299, 2007.
- DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2015.
- DAVIS, Mike. **Planet of slums**. London, New York, YN: Verso, 2006.
- DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Gobierno de Colombia. **02 Atlas aglomeración urbana de Bogotá**. Bogotá, 2018. Disponível em: https://osc.dnp.gov.co/administrator/components/com_publicaciones/uploads/Atlas_Aglomeracin_de_Bogot.pdf. Acesso em: 21 ago. 2020.
- D'SOUZA, Bain. Will Bombay have a plan? **Habitat International**, Oxford, v. 16, n. 2, p. 89-98, 1992. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0197-3975\(92\)90039-2](https://doi.org/10.1016/0197-3975(92)90039-2). Acesso em: 03 jul. 2022.

DUTTA, Venkatesh. Land use dynamics and peri-urban growth characteristics: reflections on master plan and urban suitability from a sprawling north Indian city. **Environment and Urbanization Asia**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 277-301, 2012.

DYSON, Tim. The role of the demographic transition in the process of urbanization. **Population and Development Review**, New York, NY, v. 37, Supl., p. 34-54, 2011.

ECHANOVE, Matias. Beyond the informal: reconceptualizing Mumbai's urban development. **MMG Working Paper**, [S. l.], p. 7-44, 2013.

EKBOTE, A. **Ward map. city resource**. Mumbai, 2019. Disponível em: <http://www.cityresource.in/data.html>. Acesso em: 02 jul. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Global human settlement layer**. [S. l.], 2000.

FARIA, Vilmar. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria (org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro, RJ: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 182-244.

FERNANDES, Florestan. O café na evolução de São Paulo. **Revista de História**, São Paulo, SP, v. 19, n. 40, p. 435-438, 1959.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru, SP. **Anais...** Bauru, SP: UNESP/SESC, 2005.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, v. 14, n. 4, p. 10-20, 2000.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2007.

FOFANO, Jorge. A era dos vinte e poucos metros quadrados em São Paulo. **Jornal do Campus**, São Paulo, SP, 14/06/2022. Disponível em: <http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2022/06/a-era-dos-vinte-e-poucos-metros-quadrados-em-sao-paulo/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

FRANÇA, Danilo Sales. Segregação racial em São Paulo: residências, redes pessoais e trajetórias urbanas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 21., 2018, Poços de Caldas, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ABEP, 2018. Disponível em: <http://www.abep.org.br/xxiencontro/arquivos/R0235-1.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

FREY, William H.; ZIMMER, Zachary. Defining the city. In: PADDISON, R. (ed.). **Handbook of urban studies**. New York, NY: SAGE Publications Ltd, 2001. p. 14-35.

FRIEDMANN, John. Regional planning as a field of study. **Journal of the American Institute of Planners**, Cambridge, v. 29, n. 3, p. 168-175, 1963.

FUNDAÇÃO AGÊNCIA DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **Relatório de situação dos recursos hídricos: Bacia Hidrográfica do Alto Tietê**. São Paulo, SP: FABHAT, 2015.

FUNDAÇÃO SEADE – SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Perfil dos municípios paulistas 2019**. São Paulo, SP, 2019. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

GANDY, Matthew. Learning from Lagos. **New Left Review**, London, n. 33, p. 37-52, 2005.

GARUBA, Harry. The African imagination: postcolonial studies, canons, and stigmatization. **Research in African Literatures**, Columbus, v. 34, n. 4, p. 145-149, 2003.

GEDDES, Patrick. **Town planning Towards city development: a report to the Durbar of Indore**. Indore: Holkar State Printing Press, 2v., 1918.

GHADGE, Ravi. Connections and disconnections: the making of Bombay/Mumbai as India's "Global City". **Journal of Global Initiatives**, New York, NY, v. 13, n. 1, p. 55-76, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/231831151.pdf#page=58>. Acesso em: 03 jul. 2022.

GLASS, Ruth. Ruth. Aspects of change. In: BROWN-SARACINO, Japinoca. **The gentrification debates**. New York: Routledge, 2013.

GIACOMELLI, Giana et al. Transição demográfica e gasto público: uma análise comparativa de diferentes contextos. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, MT, v. 18, n. 37, p. 164-181, 2016.

GIAQUINTO, Paulo Ricardo. **Planos diretores estratégicos de São Paulo, nova roupagem velhos modelos**. 2010. 273f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Mackenzie, São Paulo, SP, 2010.

GIBSON, John; BOE-GIBSON, Geua; STICHBURY, Glen. Urban land expansion in India 1992-2012. **Food Policy**, Inglaterra, v. 56, p. 100-113, 2015.

GILBERT, Alan. **The mega-city in Latina America**. New York, NY: United Nations University Press, 1996.

GILL, Griffin. TDR: spatial segregation and displacement in Mumbai. **Conflict urbanism: infrapolitics**, New York, NY, 2018. Disponível em: <http://infrapolitics.c4sr.columbia.edu/studentProjects/Gill/index.html>. Acesso em: 03 jul. 2022.

GOLUB, Philip S. From the new international economic order to the G20: how the 'global south' is restructuring world capitalism from within. **Third World Quarterly**, London, v. 34, n. 6, p. 1000-1015, 2013. Disponível em: <http://10.1080/01436597.2013.802505>. Acesso em: 03 jul. 2022.

GOTTMAN, Jean. A urbanização e a paisagem americana: o conceito de megalópole. In: GOTTMAN, J. **Geografia humana nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro, RJ: Fórum, 1970.

GRAHAM-SMITH, Francis (ed.). **Population: the complex reality: a report of the population summit of the world's scientific academies**. London: The Royal Society, 1994. p. 229-247.

GRANCHO, Nuno Miguel. **Bombaim, a explosão urbana: análise de assentamentos e vias**. 2008. 168f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Porto, 2008. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/60195/1/000138367.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

GUEST, Philip. The impact of population change on the growth of mega-cities. **Asia-Pacific Population Journal**, Thailand, v. 9, n. 1, p. 37-56, 1994.

GUHA, Ranajit (ed.). **A subaltern studies reader, 1986-1995**. EUA: University of Minnesota Press, 1997.

GUPTA, Kapil. Urban flood resilience planning and management and lessons for the future: a case study of Mumbai, India. **Urban Water Journal**, London, v. 4, n. 3, p. 183-194, 2007.

HALL, Peter. Globalization and the world cities. In: LO, Fu-Chen; YEUNG, Yue-Man (ed.). **Globalization and the world of large cities**. Japan: United Nations University Press, 1998. p. 17-36.

HAMEED, Yasir. Master plans and patterns of segregation among muslims in Delhi. **Critical Planning**, Los Angeles, v. 23, p. 101-127, 2017.

HARI, Vittal et al. Climate hazards are threatening vulnerable migrants in Indian megacities. **Nature Climate Change**, [S. l.], v. 11, p. 636-638, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01105-7>. Acesso em: 23 mar. 2021.

HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. **Revista em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, Rio de Janeiro, RJ, v. 13, n. 35, p. 126-152, 2015.

HARVEY, David. **Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution**. London, New York, NY: Verso books, 2012.

HARVEY, David. Neo-liberalism as creative destruction. **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**, London, v. 88, n. 2, p. 145-158, 2006.

HAZAREESINGH, Sandip. Colonial modernism and the flawed paradigms of urban renewal: uneven development in Bombay, 1900–25. **Urban History**, Cambridge, v. 28, n. 2, p. 235-255, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S096392680100205X>. Acesso em: 03 jul. 2022.

HEINRICHS, Dirk; KRELLENBERG, Kerstin; HANSJÜRGENS, Bernd. Introduction: megacities in Latin America as risk habitat. In: HEINRICHS, D. (ed.). **Risk habitat megacity**. Berlin, Heidelberg: Springer, 2012. p. 3-17.

HENDERSON, Vernon. Urbanization in developing countries. **The World Bank Research Observer**, Philadelphia, v. 17, n. 1, p. 89-112, 2002.

HOGAN, Daniel. Crescimento populacional e desenvolvimento sustentável. **Lua Nova: Cultura e Política**, São Paulo, SP, n. 31, p. 57-78, 1993.

HOU, Jun; CHAN, Edwin H. W.; LI, Ling Hin. Transfer of development rights as an institutional innovation to address issues of property rights. **Journal of Housing and the Built Environment**, Holanda, v. 33, n. 3, p. 465-479, 2018. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/44985549?seq=14>. Acesso em: 03 jul. 2022.

HURIOT, Jean-Marie; BOURDEAU-LEPAGE, Lise. Megacities vs global cities: development and Institutions. In: CONGRESS OF THE EUROPEAN REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION: “ENLARGEMENT, SOUTHERN EUROPE AND THE MEDITERRANEAN”, 46., 2006, Volos, Greece. **Anais...** Belgica: ERSA, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Malha municipal: Malha Regiões Metropolitanas**. Rio de Janeiro, RJ, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html?edicao=27415&t=acesso-ao-produto>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: microdados**. Rio de Janeiro, RJ, 2010a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010: aglomerados subnormais**. Rio de Janeiro, RJ, 2010b. Disponível em:

- <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos 1890 a 2010**. Rio de Janeiro, RJ, 1890 a 2010.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**: microdados. Rio de Janeiro, RJ, 2001.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991**: microdados. Rio de Janeiro, RJ, 1991.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1980**. Rio de Janeiro, RJ, 1980.
- IIED – INTERNACIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **World cities 2020**. London, 2020. Disponível em: <https://www.iied.org/global-geography-world-cities>. Acesso em: 04 nov. 2020.
- INDIA. Government of India. **The right to fair compensation and transparency in land acquisition, Rehabilitation and Resettlement (RFCTLARR) Act, 2013**. New Delhi, 2013.
- INDIA. Ministry of Home Affairs. **Census of India 2011**. India, 2011a. Disponível em: <https://censusIndia.gov.in/census.website/>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- INDIA. Ministry of Home Affairs. **Census of India**: methodological report 2011. India, 2011b. Disponível em: <https://censusIndia.gov.in/2011-Act&Rules/index.html>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- INDIA. Ministry of Home Affairs. **Census of India 2001**. India, 2001. Disponível em: <https://censusIndia.gov.in/census.website/>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- INDIA. Ministry of Home Affairs. **Census of India 1991**. India, 1991. Disponível em: <https://censusIndia.gov.in/census.website/>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- INDOVINA, Francesco. **The diffuse city**. Venice: Department of Social and Economic Analysis of Land (Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio), IUAV (Istituto Universitario di Architettura di Venezia), 1990.
- IPEA – INSTITUTO PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estudos básicos para a caracterização da rede urbana**. Brasília, DF, 2002. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, v. 2).
- ISLAM, Shahidul; RANA, Masud, AHMED, Raquib. Environmental perception during rapid population growth and urbanization: a case study of Dhaka city. **Environment, Development and Sustainability**, New York, NY, v. 16, n. 2, p. 443-453, 2014.
- JACKSON, Kenneth T. Suburbs into Neighborhoods: the rise and fall of municipal annexation. In: JACKSON, K. **Crabgrass frontier**: the suburbanization of the United States. Oxford: Oxford University Press, 1985. p. 138-156.
- KAPUR, Ratna. **Erotic justice**: law and the new politics of postcolonialism. London: Routledge, 2013.
- KESSIDES, Christine. The urban transition in Sub-Saharan Africa: challenges and opportunities. **Environment and Planning C: Government and Policy**, London, v. 25, n. 4, p. 466-485, 2007. Disponível em: <http://10.1068/c3p>. Acesso em: 19 out. 2021.
- KIRK, Dudley. Demographic transition theory. **Population studies**, v. 50, n. 3, p. 361-387, 1996.

- KOOLHAAS, Rem. Harvard project on the city Lagos. In: KOOLHAAS, R. et al. **Mutations**. Barcelona: ACTAR, 2001. p. 650-720.
- KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo, SP: Editora 34, 2000.
- KRAAS, Frauke; MERTINS, Günter. Megacities and global change. In: KRAAS, Frauke et al. (ed.). **Megacities**. Dordrecht: Springer, 2014.
- KRAAS, Frauke. Megacities and global change: key priorities. **Geographical Journal**, London, v. 173, n. 1, p. 79-82, 2007.
- KRUIJT, Dirk; KOONINGS, Kees (ed.). **Megacities: the politics of urban exclusion and violence in the global south**. London: Zed Books Ltd., 2013.
- KÜBLER, Daniel. Megacities and the challenge of governance. In: WORKSHOP GOVERNANCE ISSUES IN MEGACITIES: CHINESE AND INTERNATIONAL PERSPECTIVES, 2012, Beijing. **Anais...** Beijing: Chinese Academy of Social Science, 2012.
- KUMAR, Santos; GUPTA, Sunit. **Stamp duty ready reckoner & market value of flats in Mumbai 2018**. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <http://www.loginmumbai.org/sources.html>. Acesso em: 04 jul. 2022.
- KUMAR, Santos; GUPTA, Sunit. **Stamp duty ready reckoner & market value of flats in Mumbai 2011**. [S. l.: s. n.], 2011. Disponível em: <http://www.loginmumbai.org/sources.html>. Acesso em: 04 jul. 2022.
- KUMAR, Santos; GUPTA, Sunit. **Stamp duty ready reckoner & market value of flats in Mumbai 2006**. [S. l.: s. n.], 2006. Disponível em: <http://www.loginmumbai.org/sources.html>. Acesso em: 04 jul. 2022.
- LAM, David. How the world survived the population bomb: lessons from 50 years of extraordinary demographic history. **Demography**, New York, NY, v. 48, n. 4, p. 1231-1262, 2011.
- LE GALÉS, Patrick; PIERSON, Paul. “Superstar cities” & the generation of durable inequality. **Daedalus**, Cambridge, v. 148, n. 3, p. 46-72, 2019.
- LEDA, Manuela. Teorias pós-coloniais e decoloniais: para repensar a sociologia da modernidade. **Temáticas**, Campinas, SP, v. 23, n. 44/46, p. 101-126, 2015.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo, SP: Centauro, 2001.
- LEITE, Helterson Ribeiro da Silva. **A outorga onerosa do direito de construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo**. 2019. 277f. Tese (Doutorado)– Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, SP, 2019.
- LENCIONI, Sandra. Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, J. B. **Panorama da geografia brasileira**. São Paulo, SP: Annablume, v. 1, 2006. p. 65-75.
- LESTHAEGHE, Ron. The unfolding story of the second demographic transition. **Population and development review**, v. 36, n. 2, p. 211-251, 2010.
- LIMONAD, Ester. Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana? **Formação (Online)**, Presidente Prudente, SP, v. 1, n. 14, p. 31-45, 2007.
- LÓPEZ-GAY, Antonio et al. Midiendo los procesos de gentrificación en Barcelona y Madrid: una propuesta metodológica. In INTERNATIONAL CONFERENCE ON VIRTUAL CITY AND TERRITORY: “CHALLENGES AND PARADIGMS OF THE CONTEMPORARY CITY”: UPC, 13., 2019, Barcelona. **Anais...** Barcelona: CPSV, 2019.

LOW, Nicholas; BANERJEE-GUHA, Swapna. **Melbourne and Mumbai: contradictions of transport sustainability**. Tony-Ji University, Shanghai, 2001. (Paper for the World Planning Schools Congress).

MA, Zhishan; ZHANG, Susu; ZHAO, Sidong. Study on the spatial pattern of migration population in Egypt and its flow field characteristics from the perspective of “source-flow-sink”. **Sustainability**, London, v. 13, n. 1, p. 1-27, 2021.

MAGALHÃES, Felipe. Da metrópole à cidade-região. na direção de um novo arranjo espacial metropolitano? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, PE, v. 10, n. 2, p. 9-27, 2008.

MAGLIO, Ivan C. A quem interessa a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2021, em plena pandemia? **Jornal da USP**, São Paulo, SP, 04/06/2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/a-quem-interessa-a-revisao-do-plano-diretor-estrategico-de-sao-paulo-em-2021-em-plena-pandemia/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MAHARASHTRA. Government of Maharashtra. **Climate action plan 2022: towards a climate resilient Mumbai**. Mumbai, 2022. Disponível em: <https://mcap.mcg.gov.in/>. Acesso em: 04 jul. 2022.

MAHARASHTRA. Government of Maharashtra. **Action research for inclusive development of selective location in the city of Mumbai**. Mumbai, 2018. Disponível em: https://mdd.maharashtra.gov.in/site/upload/pdf/minority_part_I_final_report.pdf. Acesso em: 04 jul. 2022.

MAHARASHTRA. Government of Maharashtra. **Human development report Maharashtra 2002**. Mumbai, 2002.

MHADA – MAHARASHTRA HOUSING AND AREA DEVELOPMENT AUTHORITY. **Mumbai buildings repairs and reconstruction board**. Mumbai, 2022. Disponível em: <https://www.mhada.gov.in/en/mbr-board>. Acesso em: 07 fev. 2022.

MAHMOUD, Hatem; DIVIGALPITIYA, Prasanna. Spatiotemporal variation analysis of urban land expansion in the establishment of new communities in Upper Egypt: a case study of New Asyut city. **The Egyptian Journal of Remote Sensing and Space Science**, Amsterdã, v. 22, n. 1, p. 59-66, 2019.

MAIYA, Shishira R.; BABU, Sudharshan Chandra. *Slum* segmentation and change detection: a deep learning approach. In: CONFERENCE ON NEURAL INFORMATION PROCESSING SYSTEMS, 32., 2018, Montréal, Canada. **Anais...** Ithaca, NY: Cornell University, 2018. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1811.07896>. Acesso em: 03 jul. 2022.

MAKAAN. **Property in Mumbai**. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://www.makaan.com/>. Acesso em: 02 jul. 2022.

MALLIK, Chinmoyee. Urbanisation and the peripheries of large cities in India: the dynamics of land use and rural work. **Indian Journal of Agricultural Economics**, India, v. 64, n. 3, p. 421-430, 2009.

MALTHUS, Thomas. **Ensaio sobre a população**. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1983.

MARICATO, Erminia. The future of global peripheral cities. **Latin American Perspectives**, US, v. 44, n. 2, p. 18-37, 2017.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

- MARICATO, Erminia. Metr p les desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, SP, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.
- MARICATO, Erminia. A bomba relógio das cidades brasileiras. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 11, p. 3-7, 2001.
- MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metr p les brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000a.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasi. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000b. p. 121-192.
- MARICATO, Erminia. Metr pole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violência. **Capital & Class**, London, v. 23, n. 3, p. 182-185, 1999.
- MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 11, n. 1-2, p. 113-130, 1997.
- MARPAKWAR, Chaitanya. MMRDA halts Mumbai's salt pans development blueprint, no scrapping order. **The Times of India**, India, 21/02/2022. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/city/mumbai/mmrda-halts-salt-pans-devpt-blueprint-no-scrapping-order/articleshow/89711172.cms>. Acesso em: 23 fev. 2022.
- MARQUES, César; FREY, Henrique. As mudanças habitacionais em regiões metropolitanas brasileiras. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, PR, v. 7, n. 2, p. 250-267, 2015.
- MARQUES, Eduardo; REQUENA, Carolina. O centro voltou a crescer?: trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, SP, n. 95, p. 17-37, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/st4gtkHc3s9bdqfHQXzL9Jw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 jul. 2022.
- MARTINE, George; MCGRANAHAN, Gordon (ed.). **Urban growth in emerging economies: lessons from the BRICS**. London: Routledge, 2014.
- MARTINS, Cristina Maria. **Aplica o do estatuto da metrópole e elabora o do plano de desenvolvimento integrado na região metropolitana de Porto Alegre**. Brasília, DF: IPEA, 2018.
- MATTOS, Carlos. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado. **Revista de Geografía Norte Grande**, Santiago de Chile, Chile, n. 47, p. 81-104, 2010.
- McCURRY, Justin. Why are Tokyo residents saying Sayonara to Japan's capital? **The Guardian**, [S. l.], 15/03/2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/15/tokyo-population-fell-japan-capital>. Acesso em: 02 jul. 2022.
- MCGM – MUNICIPAL CORPORATION OF GREAT MUMBAI. **Mumbai development PPlan (2014-2034)**: solid waste management stakeholder workshop to provide studies to the preparatory studies document provided by MCGM. Mumbai: Oxford Corporation, 2014.
- MCGM – MUNICIPAL CORPORATION OF GREAT MUMBAI. **Mumbai human development report 2009**. Mumbai: Oxford Corporation, 2009. Disponível em: <https://mohua.gov.in/upload/uploadfiles/files/20Mumbai%20HDR%20Complete.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2022.

MCGM – MUNICIPAL CORPORATION OF GREAT MUMBAI. **Know your ward G/SOUTH Ward.** Mumbai, 1991. Disponível em: https://www.mcgm.gov.in/irj/go/km/docs/documents/Ward%20Information/GS_WARD_Gardens.pdf. Acesso em: 04 jul. 2022.

MEHRA, Ajay K. The Indian Parliament and the “Grammar of Anarchy”. In: NATIONAL SOCIAL WATCH INDIA. **Citizens’ report on governance and development.** New Delhi: Sage, 2007. p. 44-56.

MEHTA, Suketu. **Bombaim:** cidade máxima. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2011.

MIGNOLO, Walter. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 71-103.

MMR – MUMBAI METROPOLITAN REGION. **Spatial data of municipalities 2018.** Mumbai, 2018. Disponível em: <https://mmrda.maharashtra.gov.in/about-mmr>. Acesso em: 03 jul. 2022.

MMRDA – MUMBAI METROPOLITAN REGION DEVELOPMENT AUTHORITY. **Bandra kurla complex.** Mumbai, s. d. Disponível em: <https://mmrda.maharashtra.gov.in/bandra-kurla-complex-bkc->. Acesso em: 03 jul. 2022.

MONBEIG, Pierre. O crescimento da cidade de São Paulo. In: SZRECSÁNYI, T (org.). **História econômica da cidade de São Paulo.** São Paulo, SP: Globo, 2004.

MONCLÚS, Francisco Javier. **La ciudad dispersa:** suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. Urbanização extensiva e a produção do espaço social contemporâneo. In: REIS, N.; TANAKA, M.; SPOSITO, M. E. (org.). **Brasil: estudos sobre dispersão urbana.** São Paulo, SP: FAU-USP, 2007. p. 241-251.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (org.). **Economia regional e urbana:** contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte, MG: Editora da UFMG, 2006. p. 61-85.

MOURA, Iuri Barroso; OLIVEIRA, Gabriel Tenenbaum; FIGUEIREDO, Aline Cannataro. **Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-SP):** análise das estratégias sob a perspectiva do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável. Brasília, DF: IPEA, 2016. p. 143-180.

MOURA, Rosa. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. **EURE**, Santiago, v. 38, n. 115, p. 5-31, 2012.

MUMBAI. (CIDADE). Urban Development Department. **DCPR – 2034.** Mumbai, India, 2018.

MUMBAI (CIDADE). Municipal Corporation of Greater Mumbai. **Unified schedule of rates for common and building construction works.** Mumbai, India, v. 1, 2018. Disponível em: <https://portal.mcgm.gov.in/irj/go/km/docs/documents/Unified%20Schedule%20of%20Rates/City%20Engineering/SOR%20Bldg%2001-05-2018%20GST-compressed.pdf>.

MUMBAI (CIDADE). Municipal Corporation of Greater Mumbai. 2nd URBANISATION FORUM, 3rd FRIENDSHIP CITIES AND LOCAL GOVERNMENT COOPERATION FORUM, 2013, Durban, KwaZulu-Natal Province, South Africa. **Anais...** Mumbai, India, 2013. Disponível em:

http://www.mile.org.za/Come_Learn/Capacity%20Enhancement/Multimedia%20Library/BRICS%202013/Mumbai-India.pdf.

MUNDU, Grace Bahalen; BHAGAT, R. B. *Slum* conditions in Mumbai with reference to the access of civic amenities. **IIPS Mumbai ENVIS Center**, Mumbai, v. 5, n. 1, p. 3, 2008.

NACIFF, Yordana; KNEIB, Erika. Os subúrbios e periferias nas metrópoles: um estudo sistêmico aplicado à Região Metropolitana de Goiânia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 18., 2019, Natal, RN. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ANPUR, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=821>.

NAINAN, Navtej. Building boomers and fragmentation of space in Mumbai. **Economic and Political Weekly**, Bombay, v. 43, n. 21, p. 29-34, 2008.

NAKANO, Anderson Kazuo. **Elementos demográficos sobre a densidade urbana da produção imobiliária: São Paulo, uma cidade oca?** 2015. 348f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015.

NAKANO, Anderson Kazuo; GUASTELLA, Sully Alonso. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do município de São Paulo. **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção**, Campinas, SP, v. 6, n. 3, p. 142-154, 2015.

NAKANO, Anderson Kazuo; CAMPOS, Candido Malta; ROLNIK, Raquel. Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. In: COMIN, A. A.; SOMEKH, N.; EMURB (org.). **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. São Paulo, SP: PMSP; Cebrap; CEM, 2004. p. 123-158.

NALLATHIGA, Ramakrishna. Assessing the role of master plans in city development: reform measures and approaches. **Nagarlok**, [S. l.], v. XLVII-XLVIII, n. 4, p. 1-18, 2015.

NALLATHIGA, Ramakrishna. Land-based instruments for urban infrastructure development: the experience of TDR in Mumbai. **Journal of Construction Management and Research – NICMAR**, India, v. 29, n. 1, p. 51-65, 2014.

NALLATHIGA, Ramakrishna; NICMAR, Nac. From local government provision to private sector participation: reforming water supply in Mumbai. In: NATIONAL SEMINAR ON “WATER GOVERNANCE”, 2013, Hyderabad. **Anais...** Geneva: UNECE, 2013.

NALLATHIGA, Ramakrishna. From master plan to vision plan: the changing role of plans and plan making in city development (with reference to Mumbai). **Theoretical and Empirical Researches in Urban Management**, Romania, v. 4, n. 4, p. 141-157, 2009.

NALLATHIGA, Ramakrishna. Development planning or development control the changing focus of master plan of Mumbai. **Institute of Town Planners**, India, v. 3, n. 4, p. 28-35, 2006.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Do solo criado à outorga onerosa do direito de construir: a experiência do Município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ANPUR, 2015.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: do Código de Posturas ao Estatuto da Cidade. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 9., 2006, São Paulo, SP. **Anais...** [S. l. : s. n.], 2006.

OJIMA, Ricardo. Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, SP, v. 24, n. 2, p. 277-300, 2007.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2015.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, SP, v. 2, n. 6, p. 36-54, 1982.

OSMAN, Taher; ARIMA, Takafumi; DIVIGALPITIYA, Prasanna. Measuring urban sprawl patterns in Greater Cairo Metropolitan Region. **Journal of the Indian Society of Remote Sensing**, New York, NY, v. 44, n. 2, p. 287-295, 2016.

OZARKAR, Vallabh. Why are MVA ministers opposing commercial construction on Mumbai's salt land? **The Indian Express**, India, 24/01/2022. Disponível em: <https://Indianexpress.com/article/explained/explained-why-are-mva-ministers-opposing-commercial-construction-on-mumbais-salt-lands-7735671/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

PACKER, George. The other France: are the suburbs of Paris incubators of terrorism? **Our Far-Flung Correspondents**, [S. l.], 31/10/2015.

PALLONE, Simone. Diferenciando subúrbio de periferia. **Ciência e Cultura**, São Paulo, SP, v. 57, n. 2, p. 11, 2005.

PARASURAMAN, S. Uncovering the myth of urban development in Mumbai. **Urban Age**, [S. l.], nov. 2007.

PARNREITER, Christof. Megacities in the geography of global economic governance. **Die Erde**, Berlin, v. 140, n. 4, p. 371-390, 2009.

PARR, John. Perspectives on the city-region. **Regional Studies**, Cambridge, v. 39, n. 5, p. 555-566, 2005.

PARRON, Milton. **São Paulo: a trajetória de uma cidade: história, imagens e sons**. Barueri, SP: Editora Nobel, 2003.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, SP, v. 18, n. 35, p. 75-100, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3504>. Acesso em: 02 jul. 2022.

PASTERNAK, Suzana. São Paulo e suas favelas. **Pós Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, SP, n. 19, p. 176-197, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43470>. Acesso em: 03 jul. 2022.

PASTERNAK, Suzana. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, SP, n. 9, p. 81-117, 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9206>. Acesso em: 03 jul. 2022.

PATEL, Shirish B. (ed.). **Housing, FSI, crowding and densities**. Michigan: Ford Foundation, 2014. (Handbook, v. 1). Disponível em: https://www.praja.org/praja_docs/praja_downloads/Handbook%20on%20Housing_FSI_Crowding_Densities.pdf. Acesso em: 19 mar. 2020.

PEREZ, Joan. An aggregative approach to identify and localize the hidden areas of high consumption in emerging countries: India case study. In: GERPISA COLLOQUIUM, 21., 2013, Paris. **Anais...** [S. l.]: Gerpisa, 2013.

PERLMAN, Janice. **Mega-strategies for megacities: a project to accelerate the generation of effective social and technological innovation**. New York, NY: New York University; Urban Research Center, 1987.

PESSINA, Gloria; SENGUPTA, Alokeparna. Envisioning the future of Mumbai/Bombay: strategic planning as a tool for inclusion or for further centralisation? **Planum – The Journal of Urbanism**, [S. l.], v. 1, n. 26, p. 1-16, 2013. Disponível em: http://media.planum.bedita.net/47/fb/27_CTBT2012_by_Planum_no_26-2013_Pessina-et-al_Section_2.pdf. Acesso em: 03 jul. 2022.

PESSOA, Jorge. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro, 2008. **Vitruvius**, [S. l.], Ano 16, n. 062.02, maio 2015. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523?page=1>.

PETHE, Abhay; GANDHI, Sahil. Emerging challenges of metropolitan governance in India. **Economic & Political Weekly**, Bombay, v. 52, n. 27, p. 55-65, 2017.

PETHE, Abhay et al. Re-thinking urban planning in India: learning from the wedge between the de jure and de facto development in Mumbai. **Cities**, London, v. 39, p. 120-132, 2014.

PETHE, Abhay; TANDEL, Vaidehi; GANDHI, Sahil. Understanding issues related to polycentric governance in the Mumbai Metropolitan Region. **SSRN**, Rochester, NY, 11 ago. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2127521>. Acesso em: 03 jul. 2022.

PRADILLA, Emilio. **Contribución a la crítica de la “teoría urbana”**. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1984.

PRADO, Pedro. **Paulística: história de São Paulo**. São Paulo: Ariel, 1934.

PRAJA FOUNDATION. **Report on the state of health of Mumbai**. [S. l.], 2019.

PRAJA FOUNDATION. Status of M/East *Ward* and a comparison with Mumbai city. **Dialogue**, [S. l.], n. 8, 2018. Disponível em: https://praja.org/praja_docs/praja_downloads/Praja%20Newsletter_March%202018_English.pdf. Acesso em: 02 abr. 2022.

PRAJA FOUNDATION. **Report on the state of health of Mumbai**. [S. l.], 2013.

PUGH, Cedric. The World Bank and urban shelter in Bombay. **Habitat International**, Oxford, v. 13, n. 3, p. 23-49, 1989. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0197-3975\(89\)90019-2](https://doi.org/10.1016/0197-3975(89)90019-2). Acesso em: 03 jul. 2022.

QUIJANO, Aníbal. **La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina**. Colombia: Universidad Piloto de Colombia, 1973.

RAMASUBBAN, Radhika; CROOK, Nigel. A multi-dimensional approach to the social analysis of the health transition in Bombay. In: CLELAND, J.; HILL, A. (ed.). **The Health transition: methods and measures**. Australia: Health Transition Centre, 1995.

RAO, Vyjayanthi. Slum as theory: mega-cities and urban models. In: GREIG CRYSLER, C.; CAIRNS, STEPHEN; HEYNEN, H. (ed.). **The SAGE handbook of architectural theory**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd, 2012.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da desigualdade**. São Paulo, SP, 2021. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Mapas.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.

REZENDE, Vera F. et al. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 11, n. 2, p. 51-71, 2009.

RIPSA – REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA A SAÚDE. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.

RISBUD, Neelima. The case of Mumbai, India. In: UNIVERSITY COLLEGE; DEVELOPMENT PLANNING UNITED; UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Understanding slums: case study for the global report on human settlements**. New York, NY: UN-HABITAT; London: Development Planning United; University College London, 2003.

ROBINSON, Jennifer. Global and world cities: a view from off the map. **International Journal of Urban and Regional Research, London**, v. 26, n. 3, p. 531-554, 2002.

RODRIGUES, Danielle Amorim. **Modulações da produção do espaço na segregação racial: mecanismos espaciais que estruturam e reproduzem elementos das práticas racistas e da negritude no Brasil**. 2020. 320f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2020.

ROJAS, Eduardo. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In. MAGALHÃES, F. **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, DC: Pórtico Bookstore, 2010.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo: o planejamento da desigualdade**. São Paulo, SP: Fósforo, 2022.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, SP, v. 19, n. 39, p. 407-431, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3903>. Acesso em: 03 jul. 2022.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, SP, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015.

ROLNIK, Raquel; FRÚGOLI JR, Heitor. Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, SP, n. 6, p. 43-66, 2001. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9268>. Acesso em: 03 jul. 2022.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 1999.

ROY, Ananya. Cidades faveladas: repensando o urbanismo subalterno. **Revista Eletrônica E-metropolis**, Rio de Janeiro, RJ, Ano 8, n. 31, p. 1-16, 2011a.

ROY, Ananya. Urbanisms, worlding practices and the theory of planning. **Planning Theory**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 6-15, 2011b.

ROY, Ananya. The 21st-century metropolis: new geographies of theory. **Regional Studies**, Cambridge, v. 43, n. 6, p. 819-830, 2009.

SAFARIK, Daniel; SHAWN Ursini; WOOD, Antony. Megacities: setting the Scene. **CTBUH Journal**, [S. l.], n. 4, p. 30-39, 2016. Disponível em: www.jstor.org/stable/90006407. Acesso em: 23 abr. 2020.

SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline. **Dharavi: from mega-slum to urban paradigm**. London: Taylor & Francis, 2021.

SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie; LANDY, Frédéric (ed.). **Megacity Slums: social exclusion, space and urban policies in Brazil and India**. London: Imperial College Press, 2014.

SANTORO, Paula; PERETTO, Flavia; OKSMAN, Silvio. PIU Central e o debate da Transferência de Direitos de Construir públicos feita por privados. **Labcidade**, São Paulo, SP, 05/11/2018.

SANTORO, Paula Freire; BORELLI, Julia. Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à cota de solidariedade. In: In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ANPUR, 2015, Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2015_ANPUR_Os_Desafios_de_Produzir_HIS_em_SP.pdf. Acesso em: 03 jul. 2022.

SANTORO, Paula. **Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas**. 2012. 363f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. Tributação imobiliária no Brasil: um difícil percurso rumo à política urbana. In: In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife, PE. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ANPUR, 2013.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. Gestão Urbana SP. **Plano Metropolitano – PDUI: informações**. São Paulo, SP, s. d. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/pdui/>. Acesso em: 12 jan. 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Relatório de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico 2014-2020**. São Paulo, SP, 2021a. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Prefeitura prorroga prazo para concluir revisão do Plano Diretor até julho de 2022**. São Paulo, SP, 16 dez. 2021b. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/?p=322708>. Acesso em: 09 abr. 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Leis de zoneamento**. São Paulo, SP, 2016a. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/zoneamento/arquivos/>. Acesso em: 09 abr. 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. Subprefeitura de São Miguel Paulista. **Caderno de propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras quadro analítico**. São Paulo, SP, 2016b. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/QA-MP.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Caderno de propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras quadro analítico**. São Paulo, SP, 2016c. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/QA-MG.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. Subprefeitura de Ponte Rasa. **Caderno de propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras quadro analítico**. São

Paulo, SP, 2016d. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PA-EM-.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Mapa digital da cidade de São Paulo**. São Paulo, SP, 2016e. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Plano Diretor Estratégico, Infográficos**. São Paulo, SP, 2015. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/inf_funcaosocial.pdf. Acesso em: 19 nov. 2019.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Plano Diretor Estratégico 2014**. São Paulo, SP, 2014. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Leis de zoneamento**. São Paulo, SP, 2004. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L13885.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Plano Diretor Estratégico 2002**. São Paulo, SP, 2002. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Estimativas de população e domicílios do município de São Paulo**. São Paulo, SP, 1992 a 2021.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) 1971**. São Paulo, SP, 1971. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L7688.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SASSEN, Saskia. El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. **EURE**, Santiago de Chile, Chile, v. 33, n. 100, p. 9-34. 2007.

SASSEN, Saskia. **The global city**: New York, London, Tokyo. New Jersey, NJ: Princeton University Press, 2001.

SATGÉ, Richard; WATSON, Vanessa. **Urban planning in the global south**: conflicting rationalities in contested urban space. New York, NY: Springer, 2018.

SATTERTHWAITE, David. **The global geography of world cities**. London: International Institute for Environment and Development, 2020. Disponível em: <https://www.iied.org/global-geography-world-cities>.

SATTERTHWAITE, David; MCGRANAHAN, Gordon; TACOLI, C. Urbanization and its implications for food and farming. **Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences**, London, v. 365, n. 1554, p. 2809-2820, 2010.

SATISH, M. K. The challenges of the redevelopment of old and dilapidated buildings in Mumbai: a policy perspective. **Critical Housing Analysis**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 36-46, 2020.

SATO, Priscila Regina; BERNARDINI, Sidney Piochi. A estrutura urbana de São Paulo a partir do Plano Urbanístico Básico: o descompasso de seu percurso para a continuidade de um propósito. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, SP, v. 16, n. 2, p. 31-49, 2018.

- SCHIFFER, Sueli; DEÁK, Csaba. Legitimizing power structures in São Paulo. In: SEGBERS, K.; RAISER, S.; VOLKMANN, K. (ed.). **The making of global city regions: Johannesburg, Mumbai/Bombay, São Paulo, and Shanghai**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. p. 186-206.
- SCOTT, Allen J. (ed.). **Global city-regions: trends, theory, policy**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- SECCHI, Bernardo. **A cidade do século vinte**. São Paulo, SP: Perspectiva, 2015.
- SECOVI-SP. **Pesquisa mensal do mercado imobiliário**. São Paulo, SP, mar. 2022. Disponível em: <https://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices/pesquisa-mensal-do-mercado-imobiliario>. Acesso em: 09 abr. 2022.
- SHABAN, Abdul; ABOLI, Zinat. Socio-spatial segregation and exclusion in Mumbai. In: van HAM, M. et al. (ed.). **Urban socio-economic segregation and income inequality: a global perspective**. Cham: Springer, 2021. p. 153-170.
- SHAH, Akshit; SHARMA, Rohan. **DCPR 2034 unleashing Mumbai's economic potential: a comparative study of Development Control Regulations 1991 and 2034 in Mumbai**. [S. l.]: Cushman & Wakefield, s.d.
- SHATKIN, Gavin. **Contesting the Indian City: global visions and the politics of the local**. EUA: Willey Blackwell, 2014.
- SILVA, Sergio. **Expansão cafeeira e origem da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- SILVA, Monise R. Valente. As “cidades do Sul” e o capitalismo global: um olhar sobre o fenômeno urbano africano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4., 2013, Belo Horizonte, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ABRI, 2013.
- SILVER, Christopher; DAN ZHU, Florida (ed.). **Puerto Madero, Buenos Aires: a polemical history** Eunice Abascal, Candidos Malta Campos Neto, Breno Eitel Zylbersztajn. In: INTERNATIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY, 16., 2014, Florida. **Anais...** [S. l.: s. n.], 2014.
- SINGER, Paul. **Urbanização e desenvolvimento**. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2017.
- SINGER, Paul. Crescimento econômico e distribuição espacial da população. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, SP, v. 2, n. 3, p. 31-52, 1982.
- SINGER, Paul. Urbanização e desenvolvimento: o caso de São Paulo. In: SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1973. p. 117-133.
- SINGH, Dipti. Mumbai: BMC initiates restoration of Worli fort, project to cost Rs 2 crore. **The Free Press Journal**, [S. l.], 28/11/2021. Disponível em: <https://www.freepressjournal.in/mumbai/mumbai-bmc-initiates-restoration-of-worli-fort-project-to-cost-rs-2-crore>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Rio de Janeiro, RJ, Nova Fronteira, 2017.
- SIVARAMAKRISHNAN, Kallidaikurichi C.; KUNDU, Amitabha; SINGH, B. N. **Handbook of urbanisation in India: an analysis of trends and processes**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SOJA, Edward William. Para além de postmetrópolis. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, v. 20, n. 1, p. 136-167, 2013.

SOJA, Edward. Regional urbanization and the future of megacities. In: BUIJS, S. et al. (ed.). **Megacities: exploring a sustainable future**. Rotterdam: Oio Publishers, 2010.

SOMEKH, Nadia. A (des)verticalização de São Paulo e o plano diretor da cidade. **Pós Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, SP, v. 1, n. 2, p. 77-84, 1992.

SORENSEN, Andre; OKATA, Junichiro. **Megacities: urban form, governance, and sustainability**. Berlin: Springer Science & Business Media, 2010.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Can the subaltern speak? **Die Philosophin**, [S. l.], v. 14, n. 27, p. 42-58, 2003.

STRATMANN, Bernhard. Megacities: globalization, metropolization, and sustainability. **Journal of Developing Societies**, [S. l.], v. 27, n. 3-4, p. 229-259, 2011.

TARTAROTTI, Roberta Cristina Dal'Evedove. **Manual para padronização de citações em documentos de acordo com a NBR 10520/2002**. Campinas, SP: BBCL, 2020. Disponível em: https://www.bccl.unicamp.br/wp-content/uploads/2020/08/Manual-para-padroniza%C3%A7%C3%A3o-de-citacoes_BCCL.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.

TAYLOR, Peter. **World city network: global urban analysis**. London, New York, NY: Routledge, 2004.

TOLEDO, Rodrigo Alberto. Influência das concepções europeias na formulação do pensamento urbanístico paulista. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, GO, v. 15, n. 2, p. 405-415, 2012.

UDRI – URBAN DESIGN RESEARCH INSTITUTE. **Mumbai: report development plan**. Mumbai, 2017. Disponível em: <http://www.udri.org/projects/mumbaidp24seven/>. Acesso em: 06 maio 2019.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, PR, v. 12, n. 3, p. 717-739, 2008.

UN HABITAT. **Composite street connectivity index global urban indicators database 2014**. Nairobi, Kenya, 2014. Disponível em: <https://data.unhabitat.org/datasets/GUO-UN-Habitat::composite-street-connectivity-index-global-urban-indicators-database-2014/explore>. Acesso em: 10 jul. 2022.

UN – UNITED NATIONS. **Global south countries**. New York, NY, 2022. Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/global-south-countries>. Acesso em: 01 jun. 2022.

UN – UNITED NATIONS. **World population prospects 2019**. New York, NY, 2019.

UN – UNITED NATIONS. **World urbanization prospects 2018**. New York, NY, 2018. Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em: 05 nov. 2019.

UN – UNITED NATIONS. **The world's cities in 2016: data booklet**. New York, NY, 2016.

UN – UNITED NATIONS. **World's cities database: urban density**. New York, NY, 2014

UN – UNITED NATIONS. **Demographic yearbook 2007**. New York, NY, 2007. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2007/notestab06.pdf>. Acesso em: 07 out. 2020.

UN – UNITED NATIONS. **World population prospects: the 2001 revision.** New York, NY, 2001. (Informação via website). Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/>. Acesso em: 17 mar. 2022.

UN – UNITED NATIONS. **World population prospects: the 1992 revision.** New York, NY, 1992. (Informação via website). Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/>. Acesso em: 05 ago. 2021.

UN – UNITED NATIONS. **Population growth and policies in mega-cities: Bombay.** New York, NY, 1986. (Population Policy Paper 18).

URBINATTI, Alberto Matenhauer; FERREIRA, Leila da Costa. As políticas climáticas e seus desafios em megacidades. **Ideias**, Campinas, SP, v. 10, p. 1-25, 2019.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 2000. p. 75-103.

VARIS, Olli et al. Megacities and water management. **International Journal of Water Resources Development**, London, v. 22, n. 2, p. 377-394, 2006.

VASCONCELOS, Ana Maria; GOMES, Marília. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, DF, v. 21, n. 4, p. 539-548, 2012.

VILARDAGA, José Carlos. As controversas minas de São Paulo (1550-1650). **Varia Historia**, v. 29, n. 51, p. 795-815, 2013.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo, SP, 7 ago. 2005. Disponível em: http://agbcampinas.com.br/site/http://agbcampinas.com.br/site/wp-content/uploads/2021/03/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 03 jul. 2022.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo, SP: Studio Nobel, 1998.

WATSON, Vanessa. Seeing from the South: refocusing urban planning on the globe's central urban issues. **Urban Studies**, England, v. 46, n. 11, p. 2259-2275, 2009.

WATSON, Vanessa. Conflicting rationalities: implications for planning theory and ethics. **Planning Theory & Practice**, London, v. 4, n. 4, p. 395-407, 2003.

WOLVERS, Andrea et al. **Concepts of the Global South: voices from around the world** Global South Studies Center. Germany: University of Cologne, 2015.

YIFTACHEL, Oren; YACOBI, Haim. Urban ethnocracy: ethnicization and the production of space in an Israeli 'mixed city'. **Environment and Planning D: Society and Space**, London, v. 21, n. 6, p. 673-693, 2003.

ZEIDERMAN, Austin. Cities of the future?: megacities and the space/time of urban modernity. **Critical Planning**, [S. l.], p. 23-39, 2008.

ZHANG, Tingwei. Land market forces and government's role in sprawl: the case of China. **Cities**, London, v. 17, n. 2, p. 123-135, 2000.

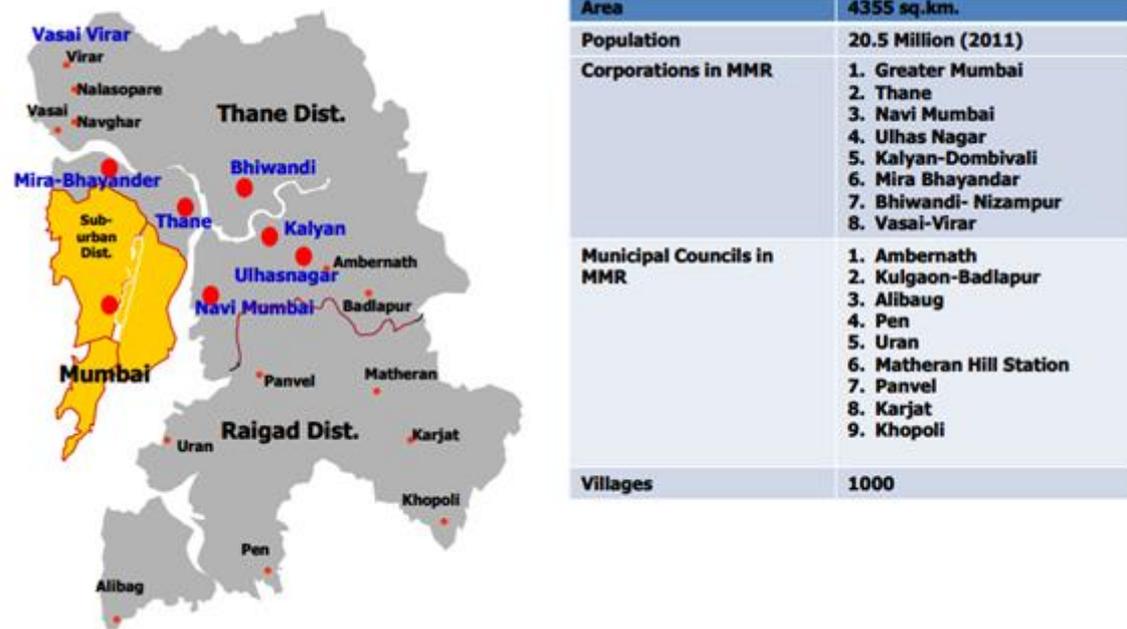
ZHANG, Yue. Building a slum free Mumbai? State and informal urbanization in India. In: CONFERENCE ON THE POLITICAL ECONOMY OF CONTEMPORARY INDIA, 2017., Mumbai. **Anais...** Mumbai: Indira Gandhi Institute of Development Research, 2017. Disponível em: <http://www.igidr.ac.in/Indiapolecon/temp/Paperstobepresented/Yue%20Zhang.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

ZHAO, Pengjun. The impact of urban sprawl on social segregation in Beijing and a limited role for spatial planning. **Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie**, Holanda, v. 104, n. 5, p. 571-587, 2013.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. Urbanização de assentamentos precários em São Paulo: o discurso da política e a prática da intervenção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PROCESSOS URBANOS INFORMAIS, 2., 2012, Bogotá. **Anais...** [S. l.: s. n.], 2012.

ANEXO 1

FIGURA 52 – Informações de Localização da Mumbai Metropolitan Region (MMR)



Fonte: Mumbai (2013).

ANEXO 2**QUADRO 10** – Nome completo dos distritos (*wards*) da Grande Mumbai

(Ward A) Colaba Area
(Ward B) Sandhurst Rd.
(Ward C) Marine Lines
(Ward D) Grant Road
(Ward E) Byculla
(Ward F/S)Parel
(Ward F/N) Matunga
(Ward G/N) Dadar
(Ward G/S) Elphinstone Rd.
(Ward H/W) Bandra
(Ward H/E) Khar Santacruz
(Ward K/E) Andheri (E)
(Ward K/W) Andheri (W)
(Ward P/S) Goregaon
(Ward P/N) Malad
(Ward R/S) Kandivali
(Ward R/C) Dahisar
(Ward R/N) Borivali
(Ward L) Kurla
(Ward M/W) Chembur (W)
(Ward M/E) Chembur (E)
(Ward N) Ghatkopar
(Ward S) Bhandup
(Ward T) Mulund

Fonte: Mundu e Baghat (2008).

