



AEAMESP



PLANEJAMENTO E GESTÃO EM CINGAPURA: UM CASO A SER OBSERVADO À LUZ DA INTEGRAÇÃO INTERSETORIAL E A RELAÇÃO COM OS TRANSPORTES

Marise Rauen Vianna

Michel Hoog Chaui do Vale



AEAMESP



“20ª SEMANA DE TECNOLOGIA METROFERROVIÁRIA”

CATEGORIA 1

“PLANEJAMENTO E GESTÃO EM CINGAPURA: UM CASO A SER OBSERVADO À LUZ DA INTEGRAÇÃO INTERSETORIAL E A RELAÇÃO COM OS TRANSPORTES”

Marise Rauen Vianna e Michel Hoog Chaui do Vale

Introdução

O presente trabalho busca apresentar o sistema de planejamento territorial integrado em Cingapura – do qual o setor de transportes é um dos pilares. Nosso contato com esse sistema se deu em uma visita técnica com foco em gestão, em dezembro de 2013, com duração de uma semana, realizada através de um convênio entre o Governo do Estado de São Paulo e o Governo de Cingapura.

Trata-se de uma experiência concreta e exitosa de planejamento integrado de uma cidade-país, onde o planejamento de transporte público está entrelaçado ao planejamento do desenvolvimento econômico, do uso e ocupação do solo urbano, da provisão habitacional, da gestão da mobilidade, do meio ambiente e de recursos hídricos, sendo todos planejados de forma coerente e complementar, de maneira que os planos setoriais caminhem num único sentido e concorram para o mesmo objetivo: o de desenvolver de modo sustentável a cidade-país e a qualidade de vida de seus habitantes.

Este planejamento sistêmico, iniciado há apenas 50 anos, após a independência da então colônia britânica, operou uma transformação radical na situação desta cidade-país e de sua população.

O trabalho pretende apresentar uma mostra abrangente do que foi observado *in loco* e as reflexões suscitadas a partir da experiência de planejamento do Governo de Cingapura. A missão foi constituída de cinco dias de visitas a órgãos públicos, empresas mistas e privadas de setores estratégicos, tais como órgão de planejamento urbano; agência nacional de promoção de habitação; empresas de tratamento de esgotos; de dessalinização de água; gestão de tráfego e planejamento de transportes, além de aulas expositivas com professores do Instituto de Formação Civil de Cingapura, voltado para gestão pública.

O caso em análise apresenta relevância em virtude da premência de mudanças nos processos de planejamento dos transportes dentro do quadro geral de planejamento e gestão pública no país e em São Paulo, em decorrência das grandes demandas atuais, das necessidades e urgências que se apresentam nos diversos setores, veementemente pautadas pelos movimentos sociais, em períodos recentes.



Figura 1: área próxima ao Centro, fruto de recente desenvolvimento urbano em área de aterro. Cingapura tem investido maciçamente na criação de um ambiente urbano cosmopolita e com alta qualidade ambiental para atrair investimentos. Foto dos autores, novembro de 2013.

Diagnóstico

Cingapura é uma pequena ilha localizada no Estreito de Málaca, que faz a ligação entre o Mar da China e o Oceano Índico, passagem obrigatória entre a Europa e a Ásia, condição essa que lhe permitiu exercitar sua vocação de entreposto comercial, colocando-a em destaque nas indústrias de construção e reparação naval e do refino de petróleo. Totalmente urbanizada, com alta densidade demográfica, mas com escassos recursos naturais.

O país tem adotado, há cerca de cinquenta anos, uma gestão voltada para o desenvolvimento econômico, através de uma política pró-mercado e da instauração de práticas de governança que transpassam a organização estatal através da propagação de valores como liderança, integridade ética, solidez institucional, alta normatização social através da legislação rigorosa e regulação das formas de produção através de agências governamentais fortes¹.

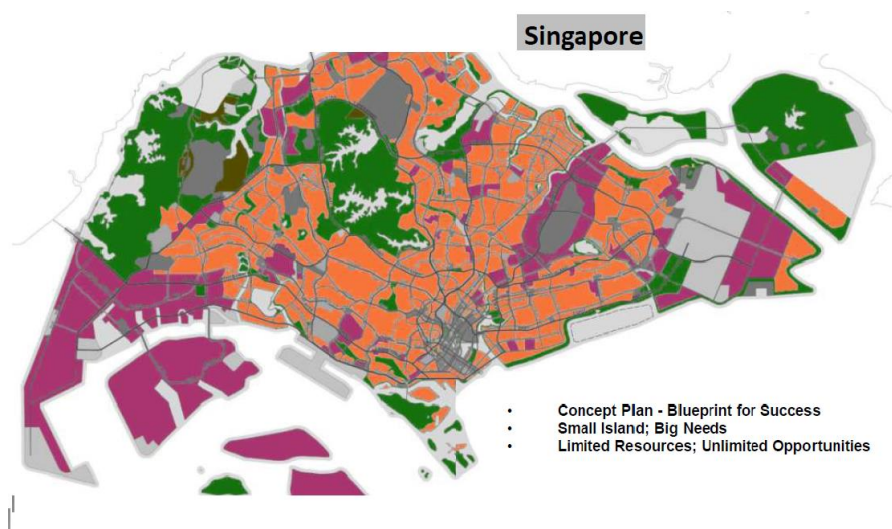


Figura 2: Mapa da ilha de Cingapura, com zoneamento previsto no Plano Conceitual de 2011.

Fonte: URA: <http://www.ura.gov.sg/uol/>

¹ MA, David. Introdução aos fundamentos de governança e reformas em Cingapura (apontamentos de aula). CSC International, Civil Service College, Cingapura, 2013, passim.

	Área (km ²)	Pop. milh. Hab	Dens. hab/km ²	PIB capita per (US\$/hab)	Tx. Desemp (%)	Ranking WBF Posição entre 148 países
Cingapura	716,1	5,4	7.520	50.323	2	2º
Município SP	1522,9	11,4	7.525	21.850	9,7	47º

Tabela 1 - Perfil da área Fontes: IBGE-Dados do Censo-2010; Fund. SEADE; d) WEF 2013
(The Global Competitiveness Report)

Em 1965, ano da independência, o país se encontrava em condições extremamente vulneráveis, com baixos indicadores em todos os setores: PIB per capita de USD 516, taxa de desemprego de 14%, e economia exclusivamente dependente de uma única atividade: porto comercial.

Já em 2013, a situação é radicalmente outra: PIB per capita de USD 52.051, a taxa de desemprego baixou para 2,1% e conquistou competitividade econômica, tornando-se um centro de produtos manufaturados e serviços altamente especializados. Galgou a posição de 2ª economia mundial, entre 148 países analisados, no ranking do WEF (Fórum Econômico Mundial). Tudo isso foi conseguido graças a um primoroso sistema de planejamento integrado e sua implementação.



AEAMESP



O processo de planejamento e o resgate da qualidade de vida

O primeiro plano de desenvolvimento de Cingapura foi elaborado no final dos anos 60, com o apoio da ONU para superar os graves problemas remanescentes desde o colonialismo britânico: limitação territorial (uma pequena ilha), economia incipiente, elevadas taxas de desemprego, falta de saneamento básico, poluição dos rios e inundações constantes, condições precárias de moradia para a maioria da população (favelas), altas taxas de analfabetismo, entre outros. Ao mesmo tempo, o país contava com escassos recursos naturais para enfrentá-los, sem água, sem petróleo, não dispunha de área agricultável e nem para atividade pecuária. A partir do diagnóstico dos problemas, foram desenhadas metas e planejados os passos para a sobrevivência econômica do país, autonomia política e melhoria da qualidade de vida para a população.

A partir daí foram tomadas medidas ambientais de forte impacto, a fim de atrair os investidores: uma das providências na década de 70 foi proceder à limpeza do Rio Cingapura: foram eliminadas as fontes de poluição, elaborada uma rigorosa regulamentação ambiental definindo diretrizes para destinação dos resíduos, políticas integradas e programas de ação.

O planejamento urbano e territorial passou a exigir dos empreendedores a manutenção ou aumento da cobertura vegetal. Essa política fez com que entre 1986 e 2007, apesar do aumento populacional e construtivo, houvesse aumento da cobertura vegetal de 36% para 47%. Iniciou-se a prática de construções com telhados verdes.

Foi feita uma reestruturação econômica. Até os anos 60, Cingapura era só uma cidade portuária. Com a saída dos ingleses, ficou um vácuo. Foram feitos investimentos em capital intensivo, tecnologia, educação. Cingapura hoje é um dos maiores centros de refino de petróleo do mundo.



AEAMESP



A mobilidade foi considerada fundamental, mas dada a limitação territorial, executava-se uma política bastante restritiva à posse e ao uso do automóvel: Cingapura foi o primeiro país a instituir o pedágio urbano. É um dos lugares onde se paga mais caro para se ter um carro: o imposto é alto, o preço do veículo é também muito elevado, há limitação no direito de aquisição.

Há uma farta oferta de transporte coletivo, com tarifa subsidiada para atrair usuários: são 140 km de metrô pesado mais 29 km de metrô leve, distribuídos de modo que a habitação esteja a 10 minutos das estações de transporte sobre trilhos. A rede de ciclovias tem 700 km.

A habitação é também considerada uma das bases da qualidade de vida da população: o governo é o grande provedor de moradias, sendo que mais de 80% da população vivem em conjuntos habitacionais, de diversas tipologias de apartamentos, de boa qualidade. A provisão de moradias ocorre com a implantação simultânea de equipamentos coletivos básicos acessíveis a pé. A concessão da moradia se pauta pela diversidade e integração étnica. O sistema de financiamento da habitação de Cingapura se apoia em um fundo com base nos salários dos trabalhadores, do qual o governo debita, mensalmente, 20% do salário dos cingapurianos e recolhe ao fundo. A prestação do imóvel já é paga com esse dinheiro.

O poder público contrata as empreiteiras para erguer os edifícios habitacionais. Além de pagar à iniciativa privada de acordo com o valor de mercado, o governo consegue atrair as empresas pelo volume de obras. Cingapura ainda realizou várias obras de aterramento do mar ao longo da sua história, fazendo crescer em 22% seu território.

Em relação ao meio ambiente e à gestão dos recursos naturais, há o aproveitamento de toda a água que cai no território. Quanto à gestão dos resíduos sólidos, 60% são reciclados, o restante é incinerado, exceto o da construção civil, que é removido para uma pequena ilha.

No setor da Saúde, Cingapura é reconhecida como polo de excelência médica na região. Tem hospitais públicos e privados, mas 80% da população utilizam o público.

A Mobilidade urbana: Políticas e Práticas em Planejamento dos Transportes em Cingapura

Rede viária	3.412 km
Rede de vias expressas	161 km
Carros particulares:	617.570
Frota de táxis:	28.210
Rede de transporte coletivo	
Metrô pesado:	147 km; 105 estações
Metrô leve:	29 km; 43 estações
Frota de ônibus:	4.212
Viagens diárias:	63% em transporte público
Metrôs pesado e leve:	2,65 milhões
Ônibus:	3,48 milhões
Táxis:	0,93 milhão

Tabela 2 - Dados de transporte

A questão da mobilidade em Cingapura é abordada dentro de uma visão mais abrangente de planejamento. Sua estruturação é parte de um conjunto de relações que integra desenvolvimento econômico, social e ambiental, uso e ocupação do solo e mobilidade. Assim, no histórico de cerca de cinquenta anos do país, que, desde sua independência política, prezou por pautar suas ações visando ao desenvolvimento através de planos de longo, médio

e curto prazos, a questão da mobilidade esteve sempre atrelada a uma visão de *integração setorial* com objetivos e prioridades comuns pré-determinadas.

O planejamento do território da cidade-estado esteve pautado desde o início por uma *análise de cenários* possíveis e desejados, constituindo alternativas de desenvolvimento em função de determinadas metas. Esse processo de planejamento é elaborado em níveis de detalhamento e de alcance hierarquizados nos seus objetivos, objetos e prazos. O planejamento estratégico constituiu-se, portanto, de estudos e propostas relativos ao território, seus usos e a circulação de pessoas e mercadorias de maneira mais coerente e otimizada.

Foram consideradas nessas propostas as *políticas de longo prazo* referentes ao crescimento populacional e de taxas de emprego; disponibilidade de transporte público e posse e utilização de automóveis. Ainda, sobre o *uso do solo*, levou-se em conta usos preexistentes e propostos; infraestrutura e instalações; captações e equipamentos; e necessidades recreativas. Sobre *transportes*, observaram-se pesquisas sobre comportamentos das viagens; pesquisas de tráfego; o processo de previsão de transportes; e a estimativa e avaliação de alternativas.

A elaboração dos planos obedeceu a uma sequência de estudos com graus crescentes de detalhamento e aumento de escala. Constituiu-se de etapas, definidas em função de um **Plano Conceitual** (“*Concept Plan*”): plano estratégico do uso do solo que deve guiar o desenvolvimento do território em um horizonte de cinquenta anos, com revisões a cada dez anos. O plano parte de um conjunto de alternativas esquemáticas da ocupação do território, que combina projeção da ocupação do solo e diretrizes básicas de circulação – chamados **Planos de Ideias** (“*Ideas’ Plans*”). Essas ideias representam formas de ocupação do solo e



AEAMESP



eixos estruturantes de circulação com diferenças na proporção entre áreas ocupadas e preservadas e diferentes distribuições no território da ilha. O Plano Conceitual deriva do Plano de Ideias escolhido, o **Plano em Anel** (“Ring Plan”) constituindo a espacialização e localização em escala dos elementos estruturais – tipos de usos e elementos de circulação e transportes. Constam ainda nesse plano o macrozoneamento e a hierarquia principal de sistema viário e transportes. Sua validade é de quarenta a cinquenta anos. Na sequência do Plano Conceitual, encontram-se os Planos Mestres (“Master Plans”)², que detalham o uso do solo e a ocupação, definindo quadra a quadra nas diversas regiões da cidade como se dará o desenvolvimento urbano.

O Plano Conceitual se desenvolve em conjunto com o Plano de Transporte, que constitui um plano geral da rede viária e da rede metroferroviária (alta e média capacidade). Já os Planos Mestres tratam dos planos específicos, mais detalhados através da previsão de inserção física de vias e linhas de alta capacidade. Os estudos de Planos de Viabilidade desenvolvem, em um nível abaixo, o programa viário e as linhas de alta capacidade.

Foram identificados alguns pontos centrais, adotados como premissa: a presunção de que apenas o aumento do sistema viário não seria suficiente para atender à demanda de deslocamentos; a necessidade de combinação entre políticas de uso do solo e desenvolvimento dos transportes; e a avaliação adequada dos papéis do transporte privado e do transporte público³. As estratégias adotadas para os transportes consistem assim

² Apesar das diferenças entre detalhamentos e escalas, talvez a compreensão dos Planos Mestres possa ser auxiliada por uma analogia aos nossos Planos Diretores. Ainda que o detalhamento da ocupação do solo através de planos e massas tenha relação com planos de bairros, em linhas gerais suas diretrizes podem ser associadas ao modelo mais propagado no Brasil, em escala municipal, do Plano Diretor.

³ Cf. YEE, Joseph. Políticas e práticas em planejamento de transportes em Cingapura (apontamentos de aula). CSC International, Civil Service College, Cingapura, 2013, p. 12.



AEAMESP



basicamente em quatro pontos: integrar o transporte ao planejamento do uso do solo; expandir a rede viária e maximizar sua capacidade; gerenciar a demanda (trânsito); e melhorar o serviço de transporte público. O planejamento dos transportes se desenvolve de forma combinada com o planejamento do desenvolvimento urbano e da efetiva expansão da ocupação do solo. O sistema viário também é pensado para dar suporte a esse desenvolvimento, além de ser tratado de maneira otimizada – através da adoção de instrumentos de gestão de trânsito e de equação da demanda de circulação por automóveis, através de políticas de propriedade e uso restritivas – além de proporcionar rotas para o transporte por ônibus. A combinação de planejamento e gestão do território, do sistema viário, da posse e uso de automóveis e dos transportes públicos é feita de maneira combinada e coerente, a fim de aprimorar os esforços, investimentos e resultados a partir de um plano, de uma visão prévia e de um cenário desejado.

A cidade de Cingapura prevê, a partir da elaboração do Plano Conceitual, o desenvolvimento de sua rede de transporte público (que abrange os modos de alta, média e baixa capacidade) a longo prazo com o objetivo de alcançar 540 km de comprimento. Os sistemas de alta e média capacidade, compostos por linhas metroviárias, veículos leves sobre trilhos e pneus (VLTs e VLPs) têm previsão de atingir 360 km em 2030, praticamente o dobro dos atuais 178 km, através da construção de duas novas linhas e extensão de três linhas existentes. A meta é que 80% da população estejam a uma caminhada de até dez minutos de uma estação metroferroviária.

O Plano abrange também o sistema viário e prevê uma rede viária estrutural, com vias expressas e vias subterrâneas; vias arteriais radiais e anelares; um sistema viário central; e sistemas que atendam áreas a serem desenvolvidas.

A gestão do sistema viário dispõe de um sistema de tecnologia e gestão de informação, que abrange o monitoramento do trânsito, a disponibilização de informações para o usuário e a cobrança do uso do sistema viário. Os sistemas de transportes inteligentes (ITS) são compostos por sistemas avançados de gerenciamento de trânsito, de informação ao usuário e de controle de veículos. Para tanto, dispõe de Centros de Controle; dispositivos de informação dos horários dos ônibus; controle de semáforos; monitoramento de estacionamentos (rede de estacionamentos periféricos); tratamento de incidentes e cobranças eletrônicas. Este último recurso, a Cobrança Viária Eletrônica (Electronic Road Pricing – ERP) compõe uma política de gestão da demanda de autos baseada na restrição e taxaço da propriedade e do uso dos carros, através da limitação da quantidade de licenciamentos (sistema de cotas de veículos), da existência de taxa de propriedade e da cobrança do uso do sistema viário estratégico de valores (variáveis de acordo com a demanda, monitorada e precificada em tempo real). Integra ainda esse conjunto de sistemas a fiscalização de velocidade por câmeras e semaforização diferenciada para pessoas com deficiência.

A mobilidade é integrada ainda por uma rede de serviços por ônibus, composta por cerca de 350 linhas que transportam 3,5 milhões de passageiros por dia através de duas operadoras. O sistema dispõe de linhas convencionais e linhas em faixas exclusivas, visando à facilidade de integração modal, dispondo de pagamento eletrônico e contando com um fundo de investimento público, além de incentivos à indústria de ônibus.

O planejamento dos transportes partiu de parâmetros selecionados de população, número de veículos e extensão da rede viária, além de renda per capita, velocidades de

referência para vias estruturais e percentual de viagens por transporte público – este último deve sair dos atuais 63% para 75% em 2030.

O processo de planejamento

O planejamento integrado da cidade-estado se inicia com um Plano Conceitual, que desenha as bases estruturais do crescimento da cidade-estado para um período de 40-50 anos. A partir do Plano Conceitual, o Plano Diretor traduz as propostas de longo prazo para o desenvolvimento de Cingapura em projetos cuidadosamente detalhados a serem implementados dentro de 10 a 15 anos. No Plano Diretor (*Master Plan*), as diretrizes gerais são esmiuçadas em linhas de ação específicas para o desenvolvimento econômico, a gestão de áreas verdes e dos corpos de água, para o uso e ocupação do solo, gabarito das edificações, localização das atividades econômicas, a infraestrutura correspondente, desenho urbano e paisagismo. É traçado também o plano de preservação do patrimônio histórico. São ainda planejadas as novas áreas a serem desenvolvidas no período de vigência do plano, assim como são reservados terrenos para o desenvolvimento futuro. Há um terceiro nível de planejamento, que é por distrito.

O Plano Diretor é revisado a cada cinco anos e é coordenado pela Urban Redevelopment Authority (URA), autarquia ligada ao Ministério do Desenvolvimento Nacional⁴, que é responsável pelo planejamento e acompanhamento da evolução de cada região e garantindo que a região seja desenhada de forma coesa em todos os aspectos.

⁴ Cf. <http://app.mnd.gov.sg/AboutUs/OrganisationStructure.aspx>, onde consta o organograma do Ministério e suas autarquias. Visitado em 18/07/2014, as 18h33.



AEAMESP



É preciso destacar que a execução dos projetos é extremamente facilitada pela propriedade pública de 80% da terra, adquiridas compulsoriamente nos anos 60. Com base nas indicações de planejamento estabelecidas no Plano Conceitual e Plano Diretor, a terra é então liberada para trazer os planos à realidade. Essa liberação é realizada por meio do Programa Governamental de Vendas de Terra.

Pesados investimentos em educação promovem o acesso universal ao ensino público – quase totalmente gratuito – e garantem excelente qualidade de ensino, graças ao rigor na formação e valorização profissional de professores, incentivo à pesquisa e à cultura, adoção do modelo meritocrático na escola, que colocaram o país entre os três melhores do mundo em qualidade de ensino⁵.

Com recursos naturais escassos, dependendo da importação de água e alimentos, uma das principais preocupações do país é o abastecimento de água e a geração de energia, pois já chegou a ter uma dependência de 50% da água da Malásia. Para reduzir a vulnerabilidade nessa área, o governo tem apostado na captação de água da chuva, reaproveitamento da água de esgoto para consumo humano, tornando-a potável ao passar por um rigoroso processo de tratamento e na dessalinização da água do mar. Hoje a importação de água caiu para 40%. Espera-se alcançar a autossuficiência no futuro, uma vez que isto implica inclusive na questão de soberania nacional.

⁵ Cf. a consultoria Pearson (ligado ao jornal britânico Financial Times) e a consultoria britânica Economist Intelligence Unit (EIU), 2013.

Análise dos Resultados

As razões do sucesso do planejamento

Para entendermos o êxito do planejamento integrado de Cingapura e o seu cumprimento/efetivação é preciso destacar o imbricamento de aspectos culturais e regulatórios na definição das feições das políticas públicas observadas, como também distinguir os aspectos facilitadores da integração entre os diversos setores de planejamento – a centralização do governo, continuidade de gestão, escala do país e a proporcional estrutura administrativa.

Sobre o aspecto dos desdobramentos dos trabalhos de planejamento em sua implementação ao longo dos últimos cinquenta anos, e da vinculação de uma ação governamental ininterrupta através de programas e projetos derivados desse planejamento centralizado, cabe frisar a questão da continuidade e da centralização do poder no Estado nesse período. A política praticamente não sofreu mudanças, através da manutenção do poder pelo partido dominante, o Partido de Ação Popular, que domina os processos políticos dentro da estrutura da República parlamentarista, com a eleição da grande maioria dos deputados. O desenvolvimento do planejamento e sua execução estão diretamente ligados aos modelos propostos e aperfeiçoados por esse grupo político, centralizado, fechado, baseado na autoridade e no rigor civil. A liderança do país foi exercida por Lee Kuan Yew nesse período, e hoje ocupa o cargo de “ministro mentor”; desde 2004, o primeiro-ministro é seu filho, Lee Hsien Loong. O país se configurou assim, desde a sua independência do curto período que compôs a Federação da Malásia, como um país democrático – por dispor de eleições diretas – porém fechado e autoritário, pela prática política dominante do Partido de Ação Popular, centrada na figura de Lee Kuan Yew.



AEAMESP



Ainda decorrente desse modelo político e econômico híbrido, ao mesmo tempo liberal e centralizador, vale ressaltar a manutenção das diretrizes iniciais de unidade política (apesar da diversidade étnica e religiosa na composição da população do país) com diversidade cultural, e do pilar de crescimento econômico baseado na industrialização para exportação. A estabilidade econômica e política estão diretamente ligadas a esse modelo econômico baseado na atratividade de empresas multinacionais e na criação de um ambiente de confiança para seu desenvolvimento.

No nível cultural, cabe apontar o papel do Estado na implementação de um projeto nacional com o engajamento da população: o governo organiza um ambiente de vertiginoso crescimento econômico, civilizado e seguro (baseado em altíssimo rigor normativo e jurídico), apoiado simultaneamente em limitações a liberdades individuais e regulação da imprensa. Talvez, seja possível estabelecer uma relação entre a cultura oriental, distinta da tradição ocidental nos conceitos de democracia e política. Mesmo que a globalização e a difusão do modelo civilizatório ocidental seja uma realidade – e a economia pulsante desse tigre asiático apresenta evidências concretas em suas feições urbanas, principalmente pela centralidade do consumo na sua constituição social e material: shoppings, organizações bancárias, marcas de luxo, padrão (e custo) de vida, etc. –, a diferenciação quanto à prática política, nitidamente mais centralizada e pouco afeita à dissonância, mais alinhada a modelos hierarquizados e disciplinados, é um elemento peculiar a sua condição cultural oriental, similar a outras sociedades daquela região do globo.

Ainda, o governo dispõe de instrumentos de comunicação institucional extensivos, através de implementação de museus e canais de informação interativos em diversos órgãos públicos, enfatizando a todo momento os aspectos cívicos, de ordem e unidade, reafirmando

o sentido do desenvolvimento do país, difundindo senso de nacionalidade através da circunscrição de uma história nacional e de uma ideia de unidade social e na propagação de uma mentalidade de zelo pela coisa pública, de preservação da identidade cultural e do sentimento de civilidade. Por fim, vale ressaltar o discurso e a prática de envolvimento da comunidade: as agências visitadas e os principais instrumentos de planejamento, com destaque para o plano diretor, constantemente apontam para os mecanismos de consulta popular e transparência da informação.

De forma resumida, podemos apresentar assim os principais pontos referentes ao processo de planejamento em Cingapura:

1. Simples (sem ser simplista), direto e focado.
2. Transmissíveis (de fácil para todos os cidadãos, mesmo os leigos, sem aproximação com o campo profissional do planejamento).
3. O Plano Conceitual leva em conta questões de qualidade de vida e identifica claramente o transporte como principal motor de crescimento e desenvolvimento urbano.
4. A autoridade de planejamento governamental (URA) tem recursos humanos e departamentos para supervisionar o alinhamento de desenvolvimentos locais (regionais) com o Plano Diretor.
5. A autoridade de planejamento governamental (URA) é encarregada do desenvolvimento urbano de novas áreas, conforme o prevê cronologicamente o Plano Diretor. O setor privado (interessados em investir nessas áreas) é chamado, mas o desenvolvimento imobiliário é feito conforme as diretrizes estabelecidas pelos instrumentos de planejamento.
6. Os planos não são imutáveis; alterações de interesse refletem na revisão dos planos.

7. A participação dos cidadãos é grande: o Plano Diretor é exibido para comentários públicos e o documento editado é disposto novamente para informação e verificação pública.

Pacto social: cultura e transformação

O mesmo aspecto de *hibridismo* presente na cultura política, pela combinação de práticas democráticas e autoritárias, pode ser identificado na condução ideológica das políticas de estado: se, por um lado, o governo dispôs de uma abordagem mais liberal, através da não adoção de seguridade social, com relações de trabalho flexíveis, comércio unilateral livre e, de maneira geral, uma atitude mais “pró-mercado”, por outro, age de maneira intervencionista: a moradia é majoritariamente pública; o Estado envolve-se com políticas industriais e tem o foco na liderança do desenvolvimento de Cingapura, através da chamada “ideologia do pragmatismo”; faz investimentos maciços em educação e subsidia a saúde – ainda que adote o modelo da coparticipação do usuário em larga escala⁶. Nesse aspecto, pesa o histórico da propriedade da terra, majoritariamente expropriada ainda nos anos 1960 e 1970, pagando-se valores abaixo dos praticados no mercado e constituindo um banco de terras públicas. Esse procedimento veio facilitar a aplicação da regulação urbanística e o controle do desenvolvimento urbano, mesmo que baseado na posterior venda para incorporadores privados, pois esses agentes vêm a atuar em um território previamente regulado, com parâmetros de uso e ocupação definidos e alinhados com planos urbanísticos e com o planejamento econômico mais amplo.

⁶ Cf. LOW, Donald. A jornada do desenvolvimento econômico de Cingapura (apontamentos de aula). CSC International, Civil Service College, Cingapura, 2013.



AEAMESP



Outro aspecto que contribui com o entendimento do sucesso do país na implementação do planejamento é a sua *escala e estrutura burocrática*. A estrutura federal é única, não havendo rebatimentos em âmbito estadual ou municipal. As autarquias – Autoridades ou Conselhos – vinculam-se diretamente aos ministérios. Por exemplo, no caso dos transportes, tanto o Conselho Público de Transporte, que regula o transporte coletivo por ônibus, as tarifas e pagamentos a empresas concessionárias, quanto a Autoridade de Transporte Terrestre, responsável pelo planejamento, operação e manutenção da infraestrutura e dos sistemas de transportes terrestres, ambos estão vinculados diretamente ao Ministério dos Transportes.

Cabe frisar ainda o aspecto de gestão e governança, que abarca os pontos elencados acima e dá um sentido prático e executivo a todo esse arcabouço. O governo foi estruturando ao longo dos anos uma organização institucional baseada na propagação de uma missão e visão voltadas para o crescimento⁷. Desses pontos, derivaram as estratégias, políticas, programas e projetos voltados essencialmente para a criação de um ambiente propício para a instalação de indústrias (majoritariamente estrangeiras). Suas ações se baseiam na estruturação do território físico e de instituições regulatórias e fiscais confiáveis; na criação de um aparato social (serviços de saúde, educação e habitação) que constituíssem um ambiente de segurança e estabilidade social que atendessem à premissa de desenvolvimento econômico⁸. Faz parte desse aparato ainda a qualificação profissional, através de instituições

⁷ Cf. MA, David. op. cit., 2013.

⁸ Cf. LOW, Donald. op. cit., 2013, passim: As estratégias de governança para sustentar um ambiente de alta qualidade de vida incluem: proporcionar boas moradias a preços acessíveis com ampla gama de comodidade; integrar vegetação ao ambiente em que vivem; proporcionar maior mobilidade e conectividade na rede de transporte público; sustentar uma economia pujante e garantir ambiente de crescimento e qualidade de vida no futuro.

de ensino e pesquisa de excelência e, amalgamando esse conjunto de políticas, uma ideologia de *competitividade e meritocracia*.

Tais elementos do pacto social anterior vêm sendo colocados em xeque pelo contexto atual de crise internacional e volatilidade, pela verificação do aumento da desigualdade e estagnação de baixos pisos salariais; dificuldade de acesso à moradia; aumento dos custos relativos à assistência médica; e a cobrança de maior representação política. Esse cenário tem contribuído para a gestação de um novo pacto que vise a maior qualidade e distribuição do crescimento e participação social, adoção de uma partilha de riscos através de seguridade social, entre outros dispositivos. De todo modo, o governo parece estar atento a essas demandas e tem feito mudanças na condução de seus programas de modo a contemplar essas novas necessidades – seja através de uma abertura gradual na política, seja no aumento dos gastos sociais, etc. –, incorporando-as na estrutura de planejamento existente, cada vez mais abertas à população. A revisão do Plano diretor é um exemplo disso; sua apresentação não faz parte apenas da comunicação institucional tradicional, mas sua exposição e abertura para comentários e contribuições da sociedade é parte de um processo consolidado da Autoridade de Redesenvolvimento Urbano – URA, em inglês. Mesmo essa revisão no pacto social, com a visão inclusiva de participação social, insere-se na prática consolidada de planejamento através da revisão da conjuntura e cenários futuros para a formulação de políticas de Estado estreitamente vinculadas ao compromisso de sua implementação.

Conclusões

Notas sobre São Paulo, a partir de Cingapura

A experiência da missão técnica em Cingapura trouxe, junto com o panorama da realidade local daquele país, o desafio de contribuir com a reflexão sobre os processos de planejamento dos transportes no Brasil, especificamente em São Paulo. Ainda que a realidade seja completamente diferente, tanto em escala, cultura, história e política, o processo de desenvolvimento de Cingapura deve contribuir para uma maior clareza sobre a realidade de São Paulo no sentido de lançar luz sobre as demandas e circunstâncias locais frente aos desafios contemporâneos de planejamento.

Inicialmente, podemos citar a multiplicidade de instâncias governamentais e falta de integração entre elas. A escala do país, a organização federativa e o reatamento de estruturas em nível federal, estadual e municipal não têm contribuído para a integração entre políticas de caráter institucional múltiplo que incidem sobre um único território. Soma-se a isso o descolamento entre viés técnico e político, onde, mesmo se reconhecendo a não neutralidade político-ideológica da instância técnica, a decisão política costuma ser tomada à revelia, dentro de uma tradição em que o trabalho técnico é uma peça menos importante das decisões circunstanciais dos arranjos políticos, pouco valorizada e conhecida da sociedade.

Vale ressaltar ainda a interferência de poucos grupos privados – geralmente grandes corporações de atuação estratégica – cujos interesses vem prevalecendo majoritariamente sobre o interesse público: fortes setores da economia como proprietários de terras e grandes representantes do agronegócio, empreendedores imobiliários, empreiteiras e fornecedores de equipamentos, bancos, etc., têm, historicamente, grande participação na estrutura formal

política e forte influência na definição das políticas públicas, linhas de financiamento e programas governamentais.

O quadro sociopolítico é marcado assim pela sobreposição dos interesses privados, pontuais e particulares aos públicos⁹, sobrepujando os aspectos da coletividade e as instâncias de participação social nas tomadas de decisões. A condição de jovem democracia, marcada por um Estado pouco afeito à transparência e impessoalidade – ainda que esses aspectos se imponham na letra da lei – não organiza de maneira facilitada o acesso da população aos canais de participação na construção de políticas e programas governamentais. A falta de tradição participativa – ainda que questionada e tensionada por movimentos sociais e instituições organizadas – contribui para a não-legitimação dos planos e projetos públicos integrantes dos instrumentos de planejamento público¹⁰. À falta de lastro social das peças de planejamento soma-se a falta de interesse político na sua implementação: ao invés desses estudos se constituírem enquanto síntese de um interesse comum, forjam-se como meras formalidades das quais as ações políticas – circunstanciais, individualistas e “pragmáticas” – sumariamente prescindem e descontinuam.

⁹ Essas ideias foram largamente tratadas por autores clássicos da sociologia brasileira, e aqui destacamos a obra de Raymundo FAORO, que apresenta uma excelente síntese desse quadro geral que adotamos como contexto-entrave para o planejamento no país. Cf. FAORO, Raymundo. Os donos do poder. São Paulo: Globo, 2001, passim.

¹⁰ Sobre o aspecto da não legitimidade das peças de planejamento, conferir alguns trabalhos de Flavio VILLAÇA. Destacamos aqui o artigo “Dilemas do Plano Diretor”, incluído no recente livro: Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012, pp. 185-200.



AEAMESP



Referências Bibliográficas

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. São Paulo: Globo, 2001.

LOW, Donald. “A jornada do desenvolvimento econômico de Cingapura” (apontamentos de aula). CSC International, Civil Service College, Cingapura, 2013.

MA, David. Introdução aos fundamentos de governança e reformas em Cingapura (apontamentos de aula). CSC International, Civil Service College, Cingapura, 2013

VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

YEE, Joseph. “Políticas e práticas em planejamento de transportes em Cingapura” (apontamentos de aula). CSC International, Civil Service College, Cingapura, 2013.

CINGAPURA (Autoridade de Redesenolvimento Urbano – URA).

<http://www.ura.gov.sg/uol/>

CINGAPURA (Autoridade de Transporte Terrestre – LTR).

<http://www.lta.gov.sg/content/ltaweb/en.html>

CINGAPURA (Ministério do Desenvolvimento Nacional). <http://app.mnd.gov.sg/>



AEAMESP



Marise Rauen Vianna – Psicóloga, formada pela Universidade Federal do Paraná, com pós-graduação lato sensu em Psicologia Social pela PUC/SP. Ingressou no Metrô de São Paulo em 1985, trabalhou na antiga CMTC/SP e na Secretaria Municipal de Transportes de São Paulo. Atualmente é coordenadora da área de Estudos de Impactos urbanos do Metrô, na Gerência de Planejamento.

Michel Hoog Chaui do Vale – Arquiteto e urbanista, formado pela Universidade de São Paulo, com Especialização em Engenharia Urbana pela UFRJ e MBA em Gestão de Excelência no Metrô pela FIA/Unimetro, é mestrando em Planejamento Urbano pela FAU USP. Ingressou no Metrô de São Paulo em 2008, onde trabalha como arquiteto.