

A Distritalização de São Paulo - 1989/2012

Texto apresentado, juntamente com projeção de slides, no seminário "Distritalização de São Paulo - os 21 anos da divisão territorial da cidade", em 03/05/2012 na Câmara Municipal de São Paulo.

José Donizete Cazzolato⁽¹⁾

Antes de mais nada, agradeço ao senhor presidente Police Neto, ao vereador Carlos Neder, à professora Aldaíza Sposati, à Verusca e tantos outros técnicos da Câmara, sem os quais este evento não teria sido possível.

Lamentavelmente não temos hoje a presença de Josefina de Leo Ballanotti, a *geógrafa Jô*, que, ao lado da socióloga Márcia Bernardes Marques, foi a grande parceira da ATSI⁽²⁾ vinte e dois anos atrás... Rascunhamos, calculamos, redesenhamos, apresentamos, discutimos em muitas reuniões, internas ou com representantes de outras entidades. Foram meses de elaboração, incorporação, revisão... Com a coordenação de Aldaíza Sposati, brilhante e incansável, tivemos muito trabalho, mas esse período foi um momento especial em nossas vidas: participar diretamente de um processo tão importante para a cidade de São Paulo.

Não quero, contudo, enaltecer esta ou aquela pessoa. Embora fôssemos uma assessoria bastante reduzida em número de técnicos, contamos com a colaboração de muitos colegas, intra e extra prefeitura. Elencar todos os participantes seria quase impossível. Importa, sim, destacar os princípios que nortearam a atuação do grupo: ética, preceitos técnicos, equidade, participação, inovação, dedicação extrema. Sem uma dose extra de apego à causa, sem a firmeza em busca da excelência, não teríamos chegado a resultado tão satisfatório.

Mas, afinal, estariam se perguntando os mais jovens, ou as pessoas que não lidam diretamente com as questões geográficas: o que aconteceu de tão especial vinte e um anos atrás? O que se está comemorando exatamente?

Basicamente, o principal ponto a ser enaltecido é o encontro da cidade consigo mesma. Através da nova compartimentação territorial, suas identidades de nível escalar *distrito* passaram a ser reconhecidas por completo. Ou seja, abusando da metáfora, a cidade tinha um corpo 44 mas estava territorialmente vestida com um manequim 36... apertava aqui e ali, as mangas eram curtas, o caiamento ruim, etc.

Retornando à terminologia mais apropriada, vamos lembrar que a delimitação distrital, herdeira dos velhos termos e freguesias, embasava-se numa geografia há muito superada pela trama urbana. Não apenas em número de unidades, mas também na sua conceituação, no desenho geométrico de seus perímetros e em sua denominação.

Eram 58 territórios de dimensões muito variadas e distintos entre "distritos" e "subdistritos". Tal diferenciação não fazia sentido, assim como os limites, de um modo geral percorrendo elementos pouco visíveis na paisagem urbana. Penha era "Penha de França", "Freguesia do Ó" era "Nossa Senhora do Ó", entre outras defasagens topográficas.

Alguns poderiam lembrar: e as Administrações Regionais? Não eram elas definidas pela prefeitura, formando um conjunto territorial mais condizente com a realidade geográfica?

Sim, e aqui cabe destacar um ponto fundamental da questão: a cidade de São Paulo era compartimentada nas mais diversas formas, por instituições de âmbito estadual e municipal, num emaranhado muito bem traduzido por Aldaíza em *Cidade em Pedaços*⁽³⁾. Entre tantas formas diferentes de dividir o município, havia duas que podem ser consideradas principais: os distritos e subdistritos, definidos por legislação estadual, e as AR, definidas no âmbito municipal.

Se as AR davam conta da prestação de serviços da prefeitura, os subdistritos e distritos continham os dados censitários. Vamos lembrar que não estávamos ainda em plena era digital, e o geoprocessamento ainda não tinha chegado até o cotidiano das elaborações cartográficas.

O grande salto da distritalização, em termos de eficácia da divisão resultante, está na conciliação desses dois recortes. São Paulo passou a contar com territórios adequados à sua realidade de fluxos e infra-estrutura urbana e dados a eles condizentes. Tal ação possibilitou-se por conta de dois eventos: a promulgação da nova Constituição Federal, que transferiu para os municípios a incumbência de organizar seu território, e o acidente político que transferiu o censo demográfico de 1990 para 1991.

Agindo rápido, e com o apoio da área técnica do IBGE - em particular José Carlos Oliveira, em São Paulo, e Paulo César Martins, no Rio de Janeiro - a Secretaria das Administrações Regionais da Prefeitura Municipal de São Paulo encaminhou à Câmara, em junho de 1990, o projeto de territorialização do município. Aprovado e sancionado em 15 de janeiro de 1991 como lei municipal 10.932, foi possível a assimilação da nova divisão intra-municipal

paulistana pelo IBGE. Dessa forma, no mesmo ano os dados do censo foram divulgados através dos 96 novos distritos.

Vale destacar, por fim, os principais critérios que nortearam a elaboração da nova divisão distrital.

1. a consideração dos 4 níveis de compartimentação territorial no cotidiano da população:
 - as *macrozonas* cardeais, o primeiro recorte utilizado: Zona Leste, Zona Norte, etc., embora não oficializados
 - as *Administrações Regionais*, o espaço efetivo da gestão pública municipal
 - os *subdistritos e distritos*, a escala dos serviços cartoriais (registro civil e imobiliário), de segurança (delegacias) e de identidade reconhecida, especialmente na coleta censitária (IBGE)
 - os *bairros*: a escala de vida local, das relações cotidianas, da primeira apreensão espacial;
2. eleição do terceiro nível como o recorte territorial de referência para a gestão pública; tomou-se como ponto de partida, portanto, a divisão subdistrital e distrital existentes, cujas unidades e respectivos topônimos integravam a tradição geográfica de São Paulo;
3. equidade dimensional; buscou-se o máximo equilíbrio possível entre as unidades, de tal forma que o conjunto se apresentasse harmonioso e houvesse justiça em termos de *direito territorial*; considerou-se, portanto, o território como extensão da cidadania;
4. o desenho atual da cidade e suas perspectivas a médio prazo; trabalhou-se, portanto, com a previsibilidade de adensamento em algumas áreas, como foi o caso de Anhanguera ou Cidade Tiradentes;
5. delimitação perceptível, ou seja, alocaram-se as divisas sobre elementos notórios e visíveis na paisagem, como grandes avenidas, córregos, ferrovias, etc. facilitando assim a identificação de cada porção territorial, tanto pelos técnicos da gestão como pela população em geral, e
6. ajustamento toponímico; na denominação dos distritos optou-se pelas formas mais usuais, abandonando adjuntos em desuso ou muito extensos, com o que se permite a melhor *absorção* de cada parte da cidade por seus cidadãos ou pelos visitantes.

Com a distritalização de 1991, o território municipal incorporou 43 novas unidades - trazendo para a gestão identidades que se embutiam em territórios alheios, e ao mesmo tempo excluindo da antiga divisão algumas delimitações com dimensão escalar de bairro. Além disso, o novo texto legal redefiniu os limites das unidades que permaneceram na estrutura territorial, atualizando-os num conjunto harmonioso do ponto-de-vista da extensão física e do contingente demográfico. E, no texto descritivo legal, tomou-se o cuidado de separar cada

segmento limítrofe, facilitando a interpretação e localização cartográfica, e inserir uma indicação de includência/excludência para o leito da via por onde passa a divisa.

Juntando num mesmo processo técnica e discussão com a coletividade, a distritalização hoje comemorada resultou numa estrutura territorial geograficamente robusta, equânime e com boas perspectivas de validade. Tanto que, duas décadas e três censos depois, pode-se avaliar que os 96 distritos paulistanos permanecem atuais.

De todo modo, os distritos paulistanos, como quaisquer outras divisões territoriais, são um construto histórico, e, como tal, podem e devem adequar-se ao evoluir da organização espacial do município. Entretanto, a relativa estabilidade demográfica de São Paulo, assim como o esgotamento das reservas urbanizáveis no interior do município - desautorizariam alterações de grande monta no arranjo atual de 96 unidades. Valeria sim focar a questão territorial na escala dos bairros, formalizando e incorporando à gestão aquela que chamamos *instância territorial local*, com ganhos nas atividades de pesquisa socioeconômica e na condução dos serviços públicos, assim como - e este parece constituir-se no maior ganho - no embasamento do mais completo exercício da cidadania.

A soma dos bairros formando distritos aprimora sensivelmente a condução das políticas territoriais. Tanto na gestão propriamente - a cargo do Executivo - como na representação política, os dois níveis escalares de identidades territoriais levam à consolidação da administração regionalizada. Tal questão parece bastante pertinente numa coletividade como São Paulo, onde um contingente demográfico de porte estadual se comprime em acanhada estrutura jurídica municipal.

Vale lembrar, contudo, que o reconhecimento, a denominação e delimitação dos bairros paulistanos, embora seja, geograficamente, uma ação bastante similar ao processo que resultou na redefinição da trama distrital, requer ainda maiores cuidados do ponto de vista da conceituação e da metodologia. Os bairros são os construtos identitários mais próximos do cidadão, e incorporam, em seu evoluir, maior dinâmica - em termos de denominação e de extensão física - do que a verificada em outras escalas da compartmentação territorial, daí a necessidade de melhor ajuste nos procedimentos de pesquisa, elaboração cartográfica e consulta à população.

Mas vamos aos mapas, que é a linguagem mais adequada para contar toda a história.

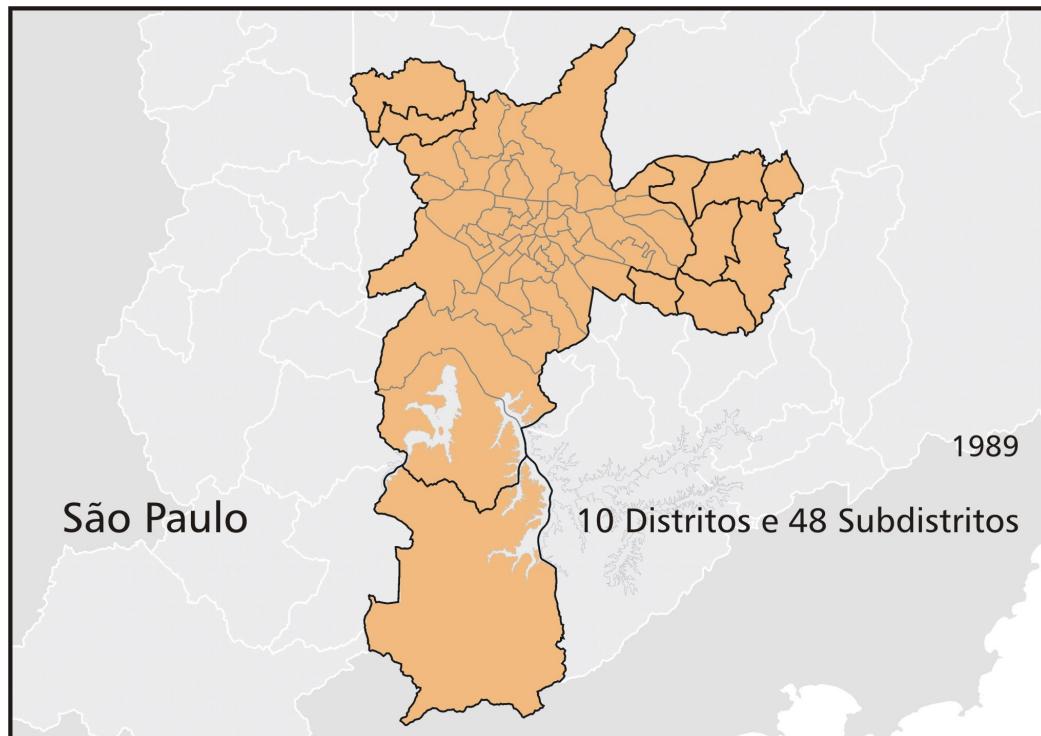


Figura 1 - Divisão conforme Leis Estaduais 8092/64, 2342/80 e 4954/85. Elaboração do autor.
Bases cartográficas: IBGE, conforme acervo CEM/Cebrap.

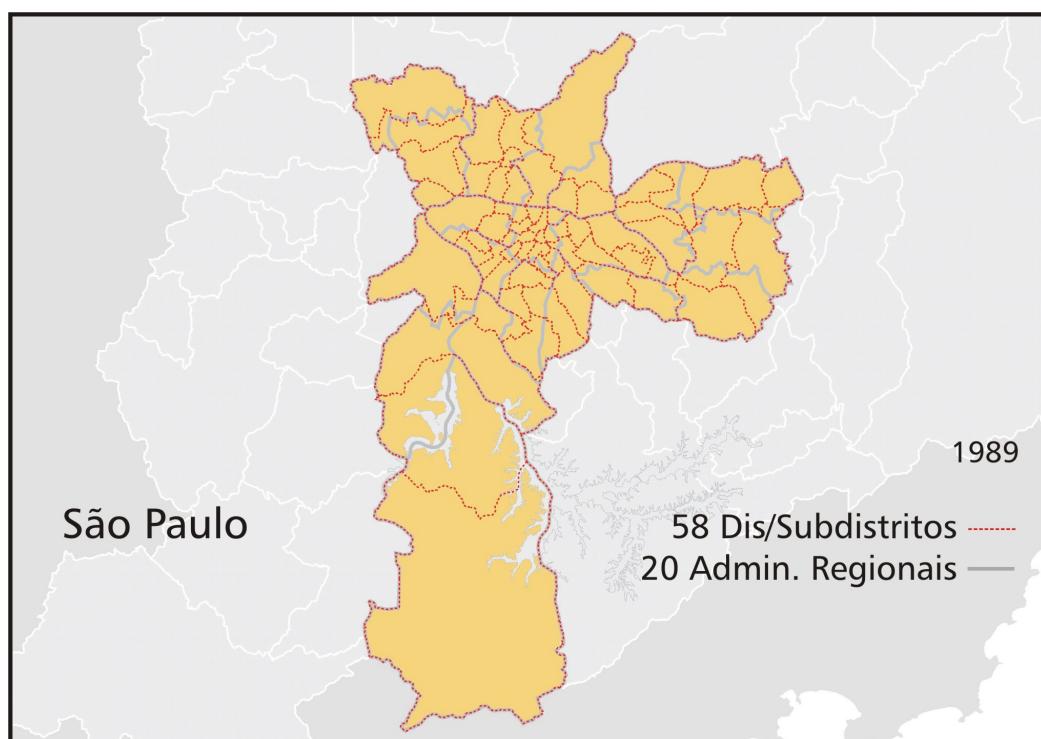


Figura 2 - Superposição dos Distritos/subdistritos e das AR (conf. Decreto Municipal 27690/89)⁽⁴⁾. Observe-se a incompatibilidade - histórica - entre os dois arranjos territoriais. Elaboração do autor. Bases cartográficas: IBGE, conforme acervo CEM/Cebrap.

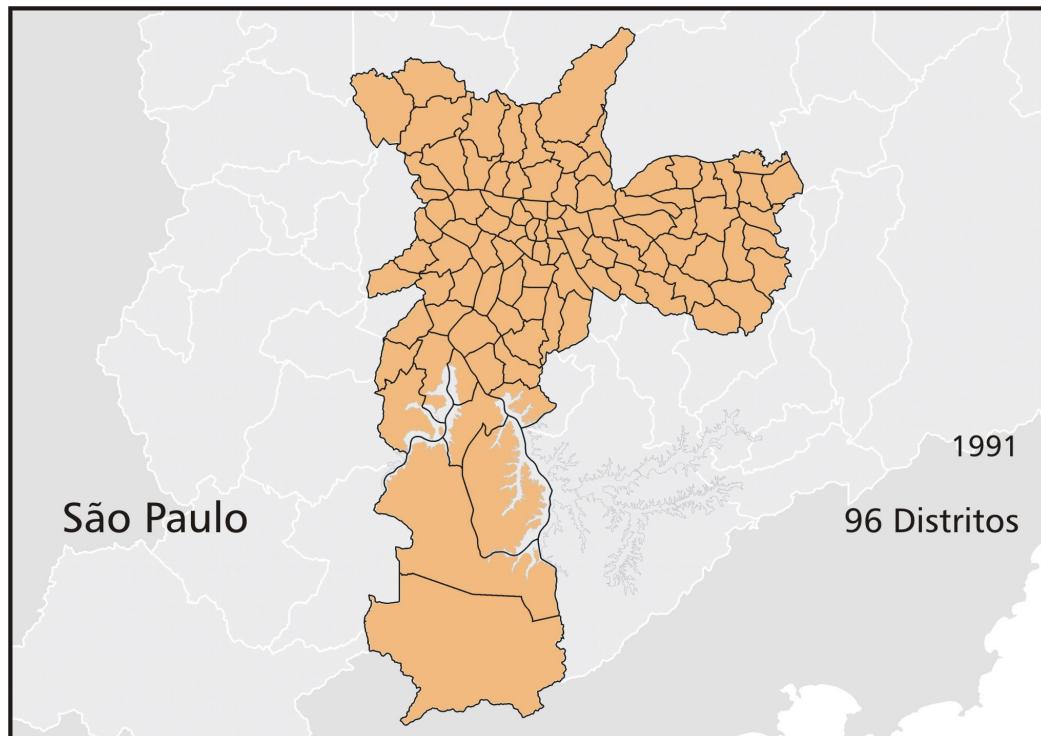


Figura 3 - Divisão conforme Lei Municipal 11220/92 (primeira versão: 10932/91). Elaboração do autor. *Bases cartográficas: IBGE, conforme acervo CEM/Cebrap.*

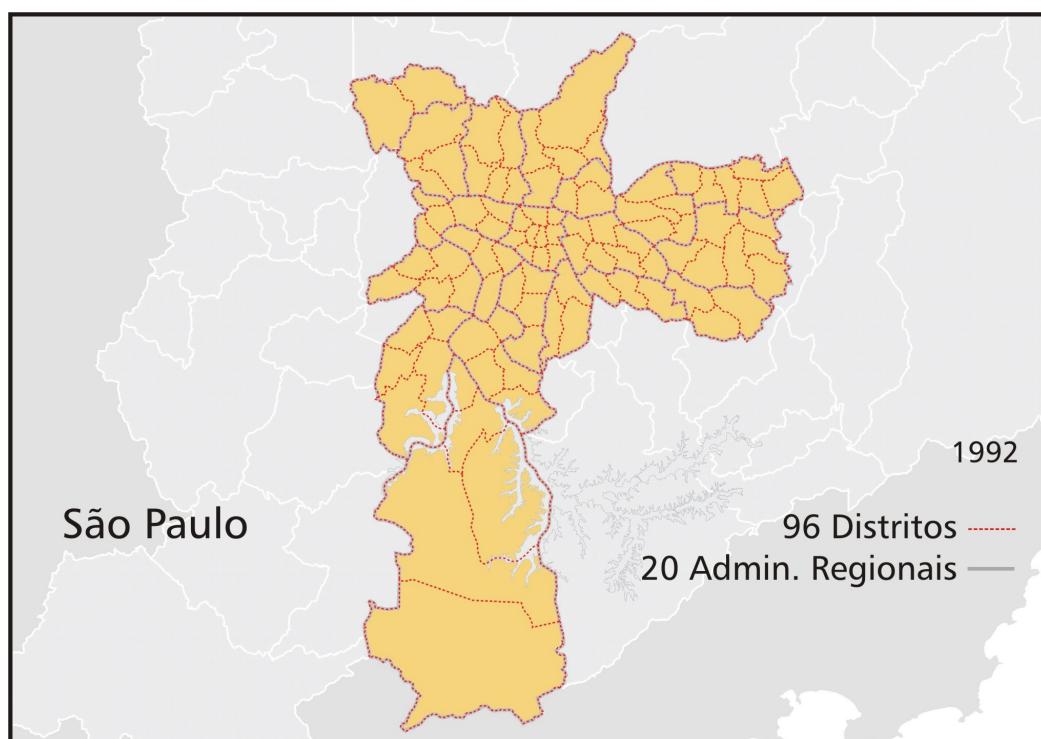


Figura 4 - Superposição dos Distritos (1991) e das AR (conf. Decreto Municipal 31183/92). Observe-se a justaposição dos dois níveis escalares da nova territorialização do município. Elaboração do autor. *Bases cartográficas: IBGE, conforme acervo CEM/Cebrap.*

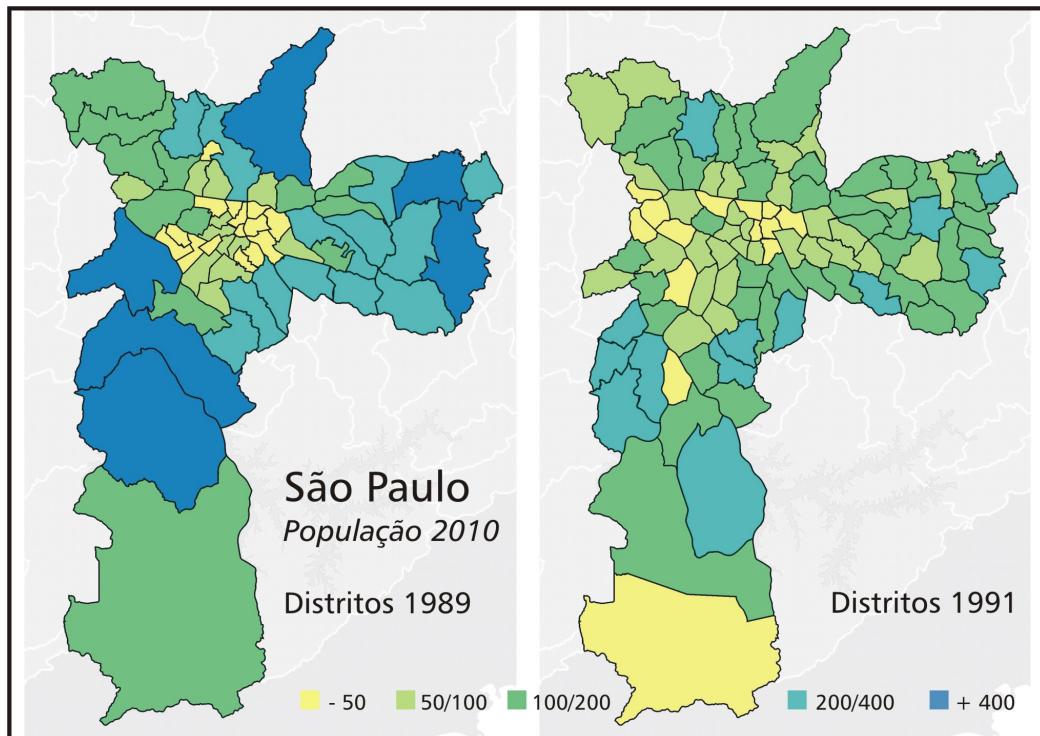


Figura 5 - População total 2010 nos dois arranjos distritais: pré e pós distritalização. Escala demográfica: em mil habitantes. Elaboração do autor. *Bases cartográficas: IBGE, conforme acervo CEM/Cebrap.*

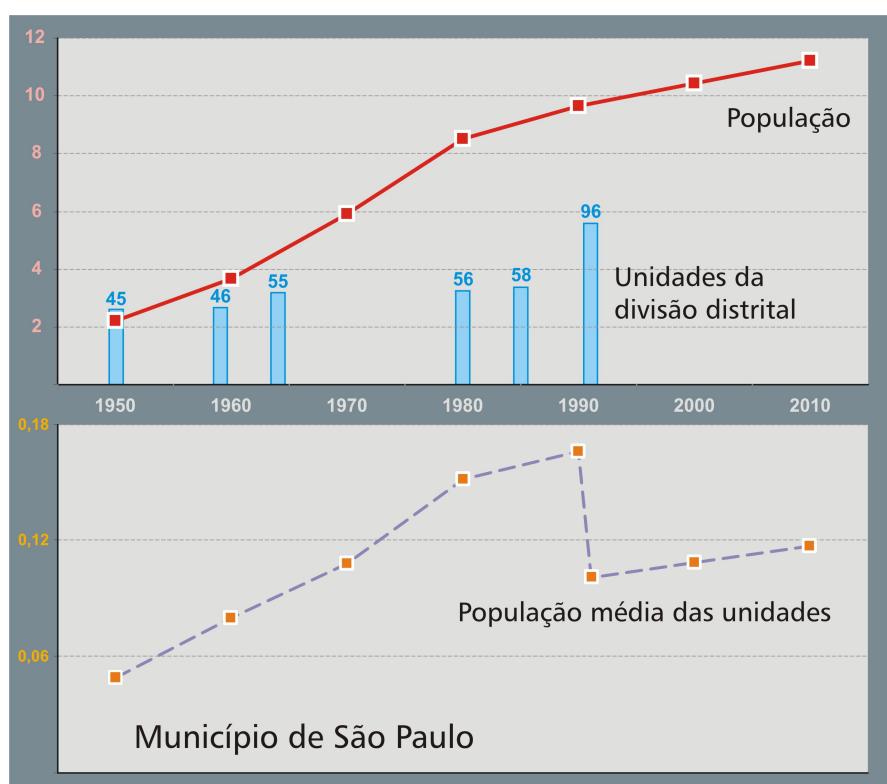


Figura 6 - Evolução da população municipal (em milhões) e da população média das unidades territoriais intra-municipais, mais número total de unidades. Elaboração do autor.

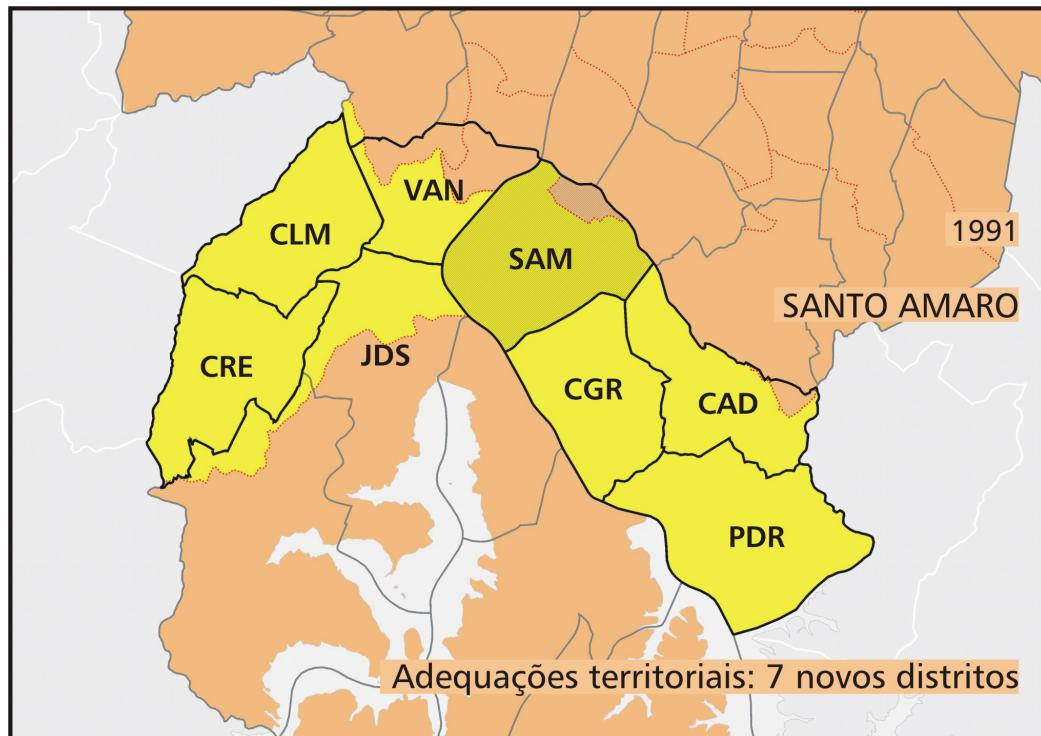


Figura 7 - Comparativo entre a divisão distrital pré-91, em vermelho, e a atual, em preto. Observe-se que o antigo subdistrito Santo Amaro deu origem a pelo menos 7 novos distritos. Elaboração do autor. *Bases cartográficas: IBGE, conforme acervo CEM/Cebrap.*

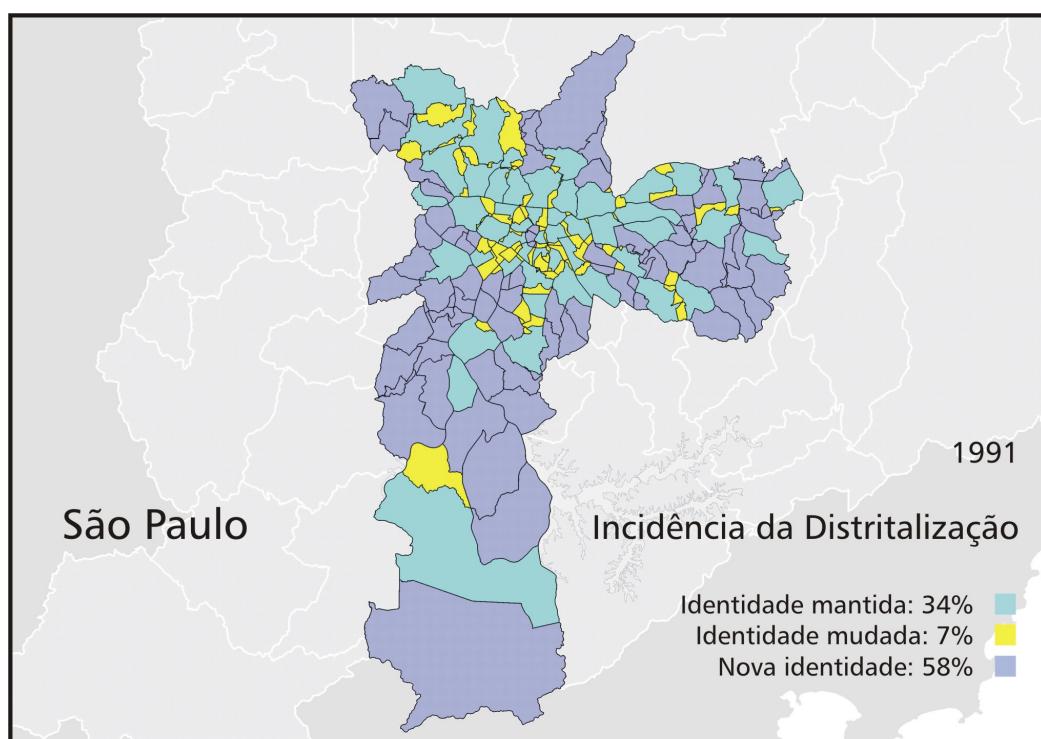


Figura 8 - Percentuais do território municipal em relação à distritalização de 1991. Elaboração do autor. *Bases cartográficas: IBGE, conforme acervo CEM/Cebrap.*

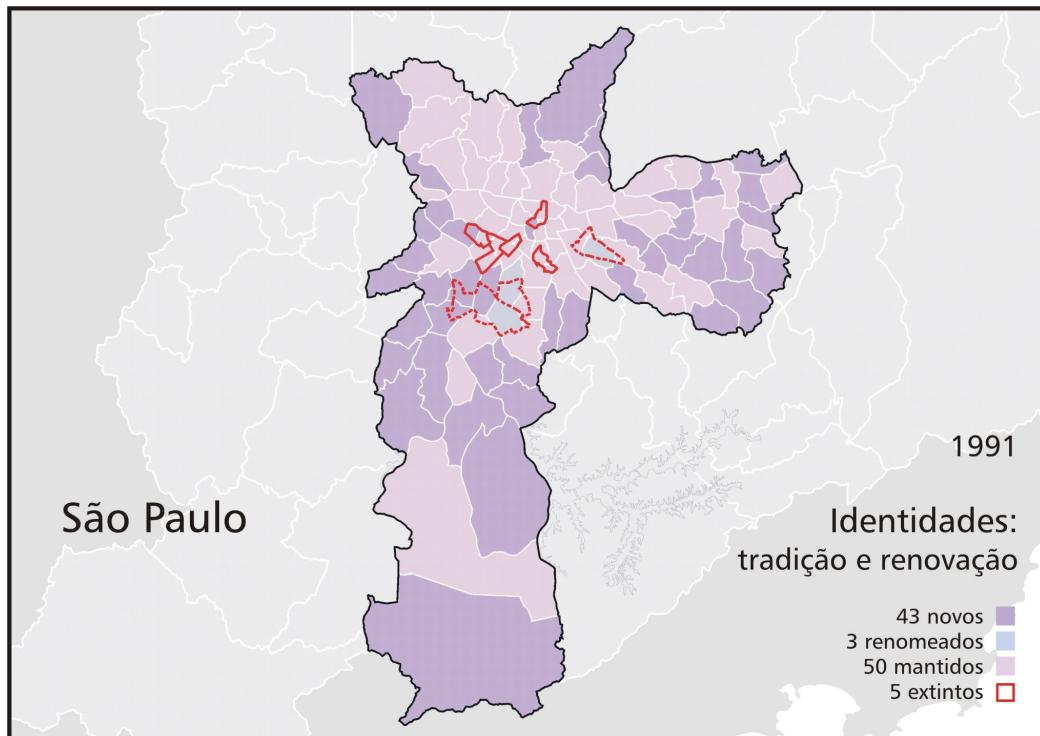


Figura 9 - Classificação dos distritos no comparativo entre a divisão pré-91 e a atual. Considerou-se que os antigos subdistritos Alto da Mooca, Ibirapuera e Indianópolis (vermelho tracejado) foram renomeados para, respectivamente, Água Rasa, Moema e Campo Belo.

Notas:

- 1 - Mestre em geografia pela FFLCH da Universidade de São Paulo, Cazzolato (www.donizetegeografo.com.br) é pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap).
- 2 - Assessoria Técnica de Sistemas de Informática (Secretaria das Administrações Regionais/Prefeitura do Município de São Paulo). A ATSI resumiu o projeto de distritalização no documento *A nova territorialização de São Paulo*, consultado na elaboração deste texto.
- 3 - Sposati, Aldaíza. Editora Brasiliense. São Paulo, 2001.
- 4 - O decreto 27690 não especifica as divisas das AR, apenas indica a nova composição territorial com a incorporação de 13 unidades então extintas. Essas unidades tinham sido criadas e alteradas por uma série de instrumentos legais da gestão anterior (Janio Quadros).