

# Negociando o território: a formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004)

Trading the territory: the formulation of the Strategic Master Plan of São Paulo (2002-2004)

Sidney Piochi Bernardini

## Resumo

Depois de mais de trinta anos da instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado em 1971, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo foi sancionado em setembro de 2002, após um intenso e peculiar processo de debates e discussões com vários segmentos da sociedade aglutinados em três grandes blocos de interesses: os representantes do setor imobiliário, as associações de bairros e os movimentos sociais por moradia. A sequência de discussões que culminou com a aprovação, em 2004, das leis complementares dos planos regionais estratégicos (PREs) e de uso e ocupação do solo elevou ainda mais as disputas em torno dos interesses específicos de cada um destes grupos representativos, cujas principais questões e debates estão aqui resumidamente relatadas.

**Palavras-chave:** Plano Diretor; planejamento territorial e urbano; processos participativos; Estatuto da Cidade; Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

## Abstract

*After more than thirty years from the establishment of the Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), in 1971, the Strategic Master Plan of São Paulo was sanctioned in September of 2002 after an intense and queer process of debates and discussions adding several segments of the society agglutinated in three large blocks of interest: the representatives of the real estate, neighborhood associations and social movements for housing. The sequence of discussions was culminated in the adoption, in 2004, of the complementary regional strategic plans and the zoning law increasing further the disputes over these three groups.*

**Keywords:** Master plan; territorial and urban planning; participatory process; Statute of the City; Strategic Master Plan of São Paulo.

## Introdução

A participação da sociedade brasileira nos processos de planejamento urbano vem se intensificando ao longo dos últimos anos com o fortalecimento institucional introduzido pela Constituição de 1988. A Lei Federal 10.257/01, mais conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou o Capítulo de Política Urbana da Constituição, além de estabelecer um prazo máximo para que grande parte dos municípios elaborasse seus planos diretores, determinou, em seu artigo 40, a obrigatoriedade da realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos seus vários segmentos nos processos de elaboração desses planos. Centenas deles já foram ou estão sendo aprovados por municípios brasileiros de diferentes características desde a sanção do Estatuto da Cidade, considerando, pelo menos do ponto de vista formal, tal prerrogativa. O mosaico institucional derivado desse processo introduziu novas substâncias aos processos de desenvolvimento urbano que se instauraram desde então. Poderíamos sugerir, com isso, que estamos imprimindo um novo marco na história do planejamento urbano no Brasil? Ou se trata de uma mera repetição de processos anteriores reconduzidos por novos formatos de participação social?

Diante destes inúmeros processos de planejamento intensificados durante pelo menos os últimos dez anos, não se deve ignorar os fundamentos sociais e políticos que permearam, por várias décadas, a constituição do planejamento urbano como campo disciplinar e como indutor do desenvolvimento urbano no

Brasil. É na interface com os problemas territoriais da sociedade que o planejamento urbano encontra as raízes de seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a análise histórica dos seus processos nos ensina que suas limitações técnicas relacionam-se aos impasses na solução das inúmeras contradições sociais e políticas intrínsecas à produção do espaço urbano (Lamparelli, 1978, p. 109; Corrêa, 1989, p. 9) já havia destacado que o espaço urbano é ao mesmo tempo “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas”. É na atuação das forças e agentes sociais que se constrói e se constitui o espaço urbano, derivado e derivante de sua mobilização.

O papel ideológico que o plano diretor, como principal instrumento do planejamento municipal exerceu por várias décadas, conforme apontou Villaça (2010, p. 189), evidencia uma face perversa do planejamento urbano no Brasil. O autor questiona o discurso que apresenta o prévio conhecimento técnico da cidade – social, econômico, urbanístico, histórico, geográfico como indispensável para a correta ação do Poder Público sobre ela. Em que medida os profundos e extensos diagnósticos orientam, de fato, o discurso propositivo dos objetivos e metas traçados pelo plano diretor e a posterior tomada de decisões na sua implementação? É nesta relação entre formulação técnica e as práticas cotidianas dos agentes sociais disciplinadas pelo Poder Público que reside a contradição entre planejamento e produção do espaço urbano.

O aumento da participação destes agentes no processo de formulação e de implementação dos planos diretores revela o gradual reconhecimento de que é preciso garantir maior

aderência entre discurso e prática. E essa aderência será tanto maior quanto mais favoráveis forem as condições de atuação dos segmentos mais variados e mais abrangentes da sociedade. Assim é que é possível superar tantas experiências no Brasil nas quais o campo de lutas tem sido historicamente escamoteado pela liberalidade das políticas urbanas com a tradicional pactuação entre Estado e burguesia. Para Oliveira, que estudou o caso de Curitiba, não há como ser diferente: a compatibilização dos interesses dos empresários com os dos urbanistas, pelo menos em torno de algumas questões essenciais, é fundamental para o êxito de qualquer política de planejamento urbano. Em uma sociedade capitalista, na qual as “coisas têm donos, inclusive principalmente a terra”, torna-se limitada a amplitude das realizações em planejamento (Oliveira, 2000, p. 113). É através dos processos democráticos aliados à constituição de um marco legal mais progressista, entretanto, que tais arranjos podem ser quebrados, gerando novas possibilidades que vão além dos velhos pactos de poder nas decisões sobre os rumos do território.

Com a intensificação dos processos participativos na condução do planejamento municipal a partir da atuação dos Conselhos Municipais e a exigência da realização de audiências públicas durante a elaboração dos planos diretores, indaga-se se os embates, lutas e conflitos entre os vários segmentos representativos da sociedade estão emergindo de fato e estão produzindo novas soluções e pactos, diferentes daqueles tradicionalmente conhecidos. É através dos estudos específicos destes processos atuais que tal questão poderá ser respondida. No caso do novo plano diretor de São Paulo, assistiu-se a uma polarização de

forças determinantes para o resultado final do plano aprovado, conforme veremos a seguir. Percebe-se, pelo menos no caso de São Paulo, que este processo de participação despertou-as para um novo palco de disputas e embates.

## A construção do Plano Diretor Estratégico de São Paulo e suas leis complementares

O PDE (Plano Diretor Estratégico), como ficou conhecido o atual plano diretor de São Paulo, Lei Municipal 13.430/02, foi sancionado no dia 13 de setembro de 2002 e, já em 2004, foi regulamentado com a promulgação da Lei municipal 13.885/04, que estabeleceu normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, instituiu os 31 Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PREs), dispôs sobre o parcelamento e ordenou o uso e ocupação do solo. A aprovação desses dois instrumentos legais, que se deu durante a gestão da ex-prefeita Marta Suplicy entre os anos de 2001 e 2004, deve ser vista como um processo sequencial, no qual, a participação de vários segmentos da população na sua elaboração lentamente se intensificou.<sup>1</sup> Pode-se afirmar com isso que esse processo se deu de forma desigual e variada, tanto em termos de formatos, como em termos quantitativos de participações, sendo possível visualizar quatro momentos bem distintos. O primeiro, no período compreendido entre janeiro de 2001 e maio de 2002, abrangeu o processo de discussão para a elaboração do projeto de lei do plano diretor até seu envio à Câmara Municipal. O segundo período, entre maio e agosto de 2002, compreendeu a discussão do projeto de

lei na Câmara e sua aprovação em 23 de agosto do mesmo ano (posteriormente sancionado em setembro). O terceiro, compreendido entre novembro de 2002 e agosto de 2003, incluiu a discussão para a regulamentação do plano diretor com a formulação da proposta da nova lei de uso e ocupação do solo e a construção dos planos regionais estratégicos pelas Sub-prefeituras e o quarto, entre agosto de 2003 e julho de 2004, abrangeu a discussão pública conduzida pela Câmara Municipal para a aprovação de todos os projetos enviados, culminando na sua aprovação em julho e sanção em agosto de 2004.

No caso da construção do PDE, a elaboração da primeira minuta do projeto de lei pelo Poder Executivo e sua revisão e qualificação durante o período que tramitou na Câmara Municipal, embora componham dois momentos diferentes bem delineados, são parte de um mesmo processo em que se destaca o papel da Câmara Municipal, e, mais especificamente, do gabinete do vereador Nabil Bonduki, escolhido para ser o relator do projeto. Sua atuação destacou-se não só pela articulação para viabilizar a aprovação do projeto de lei, como também pela aglutinação de forças, menos presentes durante a elaboração do primeiro projeto pelo Executivo Municipal. A contribuição de demais segmentos sociais, como os movimentos de moradia e o envolvimento de um número substancial de pessoas, na fase de tramitação na Câmara, imprimiu, à nova minuta do plano diretor, maior aderência dos setores populares, demonstrando um peculiar e original envolvimento da Câmara Municipal, decisivo para a aprovação do projeto em agosto de 2002. No caso da nova lei de uso e ocupação do solo e dos PREs, os dois

momentos seguintes foram também bem demarcados, ressaltando-se novamente a participação da Câmara Municipal com a notória relatoria de Nabil Bonduki, na condução do processo, ajudando a fortalecer ainda mais a proposta sancionada em 2004.

## Incorporações, rejeições, controvérsias e conflitos no processo de construção dos projetos de lei

Algumas reflexões, diante de processos participativos como o que ocorreu durante a elaboração e aprovação do PDE de São Paulo e suas leis complementares, apontam para o significado do avanço das práticas democráticas na sociedade brasileira pós-Constituição de 1988. Na percepção de uma individualização cada vez mais pujante nas sociedades contemporâneas, como evidencia Ascher (2010, p. 38), em que as escolhas individuais são sempre, ao menos em parte, determinadas socialmente, mas o sistema em que se constroem essas decisões é mais complexo, e os indivíduos, assim como as organizações, estão mais conscientes de decidir sob uma racionalidade limitada e suas escolhas dependem de um maior número de interações, pergunta-se como, hoje, é possível fortalecer a esfera pública nos processos decisórios da arena política. Este tem sido um dos principais dilemas enfrentados por Antony Giddens na discussão sobre a passagem da modernidade para a pós-modernidade no âmbito da sociologia política. Para ele, a transformação necessária para a reconstituição de uma vida pública nos tempos atuais baseia-se em

como reconciliar a individuação da identidade cultural com o reconhecimento do compartilhamento entre indivíduos com diferentes quadros de referências, assim como de diferentes interesses, de forma a evitar que os processos de pensamento e prática coletivos não suprimam o florescimento desta capacidade individual de cada um (Healey, 1997, p. 44). Ao tratar da diversidade que constitui a realidade do mundo, Santos (2007, pp. 28-31) observa que nossa racionalidade se baseia na ideia da transformação do real, mas não na compreensão do real. Para ele a reinvenção da emancipação social passa pela percepção do que denomina “sociologia das ausências”, ou “sociologia das insurgências”, daquilo que é invisível à realidade hegemônica do mundo. Há cinco modos de produção das “ausências” em nossa racionalidade ocidental para ele: 1) a monocultura do saber e do rigor; 2) a monocultura do tempo linear; 3) a monocultura da naturalização das diferenças; 4) a monocultura da escala dominante; e 5) a monocultura do produtivismo capitalista. No caso do processo participativo instaurado durante a preparação do PDE de São Paulo, os principais grupos organizados interessados nas discussões e debates não parecem ter transcendido para além de uma racionalidade hegemônica, conforme aponta Santos, mas permanecido na defesa irrestrita dos posicionamentos que tomaram para si em prejuízo da reinvenção das práticas democráticas, a partir de uma diversificação mais rica e intensa que poderia emergir do conjunto de vozes não dominantes que se pronunciaram, mas não tiveram força suficiente para interferir com mais substância nas decisões. A rapidez e talvez os formatos que se configuraram neste processo participativo elevaram, mais uma

vez, a predominância daqueles segmentos que tradicionalmente se expressam nas decisões que interferem na produção do espaço urbano.

A gradual intensificação da participação nos quatro momentos de construção dos projetos de lei tem a ver diretamente com o delineamento dos posicionamentos defendidos pelos distintos grupos de interesse em paralelo ao visível amadurecimento acerca do conteúdo apresentado por eles. Pode-se dizer que, se as atividades e dinâmicas isoladas em cada um dos momentos ocorreram de forma relativamente rápida e acelerada, o processo como um todo – que durou cerca de três anos e meio – permitiu que os setores mais representativos da sociedade amadurecessem suas posições e interferissem de fato no processo, incluindo propostas e alterações nos documentos formulados. Até mesmo a interrupção no processo encabeçada pelo Ministério Público<sup>2</sup> demonstra que houve certa atenção da sociedade para os assuntos da política urbana, mesmo considerando os interesses corporativistas que permearam esses debates.

O primeiro grande conjunto de modificações ao projeto de lei do plano diretor formulado pelo Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla), ocorreu na Câmara dos Vereadores a partir de maio de 2002, no âmbito da Comissão de Política Urbana, que constatou a necessidade de promover ajustes mais profundos de modo a “superar algumas dificuldades de entendimento dos objetivos estratégicos propostos, de sua articulação com instrumentos previstos e de sua adequação com as condições concretas de sua implementação” (São Paulo, 2002, p. 15). Depois de aglutinar forças, o gabinete do vereador Bonduki construiu um consenso sobre

a necessidade de tornar o plano mais autoaplicativo. No seu parecer conclusivo acerca do Projeto de Lei 290/02, na ocasião do seu encaminhamento para votação, assim estão registradas as principais alterações à proposta original do Executivo:

1 – a necessidade de dividir a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, definida no projeto original como uma grande e única macrozona mista, em quatro áreas diferenciadas – a Macroárea de Reestruturação e Requalificação, a Macroárea de Urbanização Consolidada, a de Urbanização em Consolidação e a de Urbanização e Requalificação – de acordo com identificação das características, graus de consolidação urbana e necessidades sociais e de serviços urbanos específicos;

2 – a adoção de coeficientes de aproveitamento básico dos lotes<sup>3</sup> (acima de 1) e um período de transição para aplicação desses coeficientes no lugar do coeficiente básico 1, definido no projeto anterior para toda a cidade, de modo a evitar impactos negativos no mercado imobiliário e uma variação brusca nos valores dos imóveis;

3 – o estabelecimento do instrumento da outorga onerosa por meio de fórmula previamente definida, cujo valor variável seria resultante do interesse urbanístico e do interesse social de determinadas categorias de atividade para a cidade;<sup>4</sup>

4 – a definição de uma nova categoria de habitação, a Habitação de Mercado Popular, que junto com a Habitação de Interesse Social presente no projeto de lei original, ampliaria o padrão de habitação a ser estimulado e possibilitaria o atendimento às faixas de renda média, além da prioritária de “baixa renda”;

5 – a criação de uma nova Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), a Zeis 4 (além das outras três Zeis propostas), com o objetivo específico de minimizar conflitos de usos na Área de Proteção aos Mananciais incidente sobre a cidade de São Paulo,<sup>5</sup> e a delimitação destas e das demais Zeis indicadas no projeto do Executivo;

6 – a previsão de um Conselho de Política Urbana diretamente subordinado ao gabinete do prefeito com a principal responsabilidade de coordenar a ação dos conselhos setoriais e acompanhar a implementação dos objetivos e ações expressas no plano diretor.

Cada uma destas mudanças, algumas relativamente profundas, não ocorreu tranquilamente. A formação dos três grandes blocos de interesse neste momento: a Frente Popular pela Reforma Urbana, que reuniu movimentos, ONGs e universidades; o setor imobiliário, capitaneado pelo Secovi SP (Sindicato da Habitação de São Paulo) e Sinduscon SP (Sindicato da Indústria da Construção Civil de São Paulo) e as associações de bairro, capitaneadas pelo Movimento Defesa São Paulo (Bonduki, 2007, p. 219), evidencia a composição de forças diante de questões cruciais de fundo ideológico e político que a primeira minuta apresentada ainda não havia aflorado. Neste segundo momento, era clara a intenção de aplicar os instrumentos da política urbana em consideração às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Mas ainda incipientes, tais instrumentos inspiravam dúvidas, receios e desconfiças por parte de alguns segmentos. Um conjunto de críticas e conflitos, que já estavam se delineado ainda no primeiro momento de construção do plano diretor, consolidou-se neste segundo.

Assim é que vários posicionamentos antagônicos podem ser lidos e identificados a partir do texto final do plano diretor, conforme foi sancionado. Alguns segmentos como, por exemplo, o Secovi SP, associados a alguns técnicos e profissionais, inclusive de órgãos da Prefeitura Municipal, não concordavam em incluir um conjunto tão extenso e abrangente de ações estratégicas (342 ações) no âmbito das políticas setoriais (Título II do Plano: Das Políticas Públicas: objetivos, diretrizes e ações estratégicas). Esta vertente defendia um plano diretor mais “ enxuto ” e menos volumoso, sem tamanha quantidade de ações. Muitos defendiam até mesmo a exclusão total das políticas setoriais do Plano. Para tais representantes, o excesso de aspirações era de difícil cumprimento, o que, de fato, tem se demonstrado, decorridos dez anos de aprovação do plano. Observavam ainda que muitas destas políticas não estavam amarradas a uma configuração territorial, contrariando as prerrogativas espaciais de um plano diretor.

Outro aspecto levantado foi a difícil aplicação da lei pelos segmentos ligados à produção imobiliária. Para eles, a existência de trinta e um planos regionais não tinha nada de estratégico já que não apontavam para questões essenciais e, na prática, dificultavam a utilização, pelos promotores imobiliários, dos dispositivos legais complexos e excessivos. Lembram, por outro lado, das grandes diferenças territoriais existentes na cidade de São Paulo: regiões mais ricas e regiões mais pobres, que não podem ser planejadas da mesma forma. Ao invés de ser tratada por uma “ lei genérica de zoneamento ”, a cidade de São Paulo poderia ter suas diferenças consideradas e trabalhadas através, por exemplo, de intervenções urbanas específicas

em cada região. Defendiam os instrumentos “ Áreas de Intervenção Urbana ”, “ Operação Urbana ” e “ Concessão Urbanística ”, através dos quais as pequenas diferenças seriam consideradas e tratadas por projetos específicos com força de renovação e reconversão. Em defesa das Operações Urbanas, o Secovi-SP criticava os extensos e amplos perímetros contidos no PDE e defendia perímetros mais compactos, supostamente mais eficazes.

Com esses pontos, é possível imaginar algumas controvérsias que permearam o processo de discussão do plano. Diante desses e de tantos outros aspectos polêmicos e conflituosos, não será possível aprofundar aqui cada um dos episódios que acaloraram os debates durante esses três anos e meio. Cabe destacar apenas alguns mais essenciais. Estes estavam identificados com a bandeira de luta dos três grandes blocos representativos já mencionados acima: o setor imobiliário, as associações de bairro e a Frente Popular pela Reforma Urbana. No primeiro caso (do setor imobiliário), a grande questão se referia ao potencial construtivo por zona e a respectiva outorga onerosa do direito de construir. Já as associações de bairro defendiam com vigor a manutenção e preservação das zonas exclusivamente residenciais e a Frente Popular, a inclusão e delimitação de mais perímetros de ZEIS, além daqueles propostos pelo Executivo. Tudo isso formou um mosaico de debates e embates não só entre os atores-chaves e representantes desses três blocos, mas de outros representantes da sociedade como um todo. A imprensa escrita noticiou parte desses confrontos, mas se inclinou a reverberar a voz das associações de moradores nos polêmicos assuntos sobre zoneamento. Reforçava-se, através da imprensa, uma compreensão

rasa do significado do plano diretor e das inovações cruciais que poderia trazer à cidade com a inclusão dos instrumentos da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

As discussões sobre o potencial construtivo por zonas iniciaram-se ainda no primeiro momento, restritas internamente ao governo. O ex-diretor do Departamento de Planos Urbanos da Secretaria Municipal de Planejamento, Engenheiro Ivan Maglio, conta que não havia consenso acerca do uso dos coeficientes de aproveitamento mínimo e máximo<sup>6</sup> para a aplicação dos instrumentos e de que alguns participantes pensavam que a utilização de um coeficiente básico<sup>7</sup> para toda a cidade desvalorizaria os terrenos. Vencida, porém, essa etapa de discussão, a versão apresentada pelo Executivo incluiu, para a maior parte da cidade (Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana) o coeficiente de aproveitamento igual a 1, podendo ser ultrapassado (até 2,5), limitado ao “estoque de potencial construtivo<sup>8</sup> fixado para cada zona ou distrito” e através de contrapartida financeira<sup>9</sup> “representada por benefícios urbanísticos à vizinhança e à cidade, a serem prestados pelos proprietários dos imóveis em questão”. O governo passou a defender o coeficiente básico igual a 1 como forma de dirigir a queda dos valores dos terrenos, questão que foi refutada pelos produtores imobiliários que não acreditavam nessa tese. O Secovi SP alegava, por exemplo, que, mesmo com o coeficiente igual a 1, os proprietários manteriam os preços altos e os empreendedores buscariam outras alternativas para a produção de imóveis: compra de terrenos maiores e construção de condomínios horizontais. A coalizão de forças em relação ao potencial construtivo tomou força nos momentos seguintes, mas é certo que as

entidades interessadas em manter o direito de construir organizaram-se rapidamente. O Secovi, Sinduscon, Creci e outras entidades do setor ecoaram juntos na defesa por um potencial básico maior que 1 gratuito, penetrando suas representações na Câmara de Vereadores e no Conselho de Política Urbana que se formaria logo em seguida à sanção do plano diretor. O argumento apresentado naquele momento não foi o da “desvalorização do terreno”, mas o do “direito adquirido” – de que a maior parte das zonas em São Paulo, à exceção das exclusivamente residenciais (Z1), de preservação patrimonial e ambiental (como as Z8) e algumas outras, já possuíam o coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 2 e que, portanto, a capacidade para este tipo de adensamento já existia *a priori*. A isso, associava-se o discurso de que o plano que o governo apresentava tinha uma vertente meramente arrecadatória, pretendendo-se, com ele, inibir o crescimento imobiliário da cidade.

No gabinete do vereador Nabil Bonduki, esse debate não ficou só no campo da “numerologia”, como bem lembra Evaniza Rodrigues, atual Coordenadora da União Nacional dos Movimentos de Moradia. A compreensão de que era importante pensar os modelos de ocupação a partir das diferenças existentes na cidade e de que o adensamento construtivo não significava necessariamente adensamento populacional elevou a discussão para questões de fundo, considerando os vários estágios de consolidação urbana e as várias centralidades e, em especial, o centro principal da cidade e a sua dinâmica de esvaziamento populacional. Essa reflexão levou à criação das quatro Macroáreas dentro da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, como

mencionado acima, assumindo-se os diferentes graus de consolidação que esta Macrozona possuía. Além disso, a adoção dos “fatores de planejamento: Fp” e dos “fatores sociais: Fs”<sup>10</sup> presentes na fórmula de outorga onerosa, diferenciados e aplicados em cada macroárea específica, considerava toda a discussão em relação às formas de adensamento construtivo e populacional. O resultado deste processo foi a alteração do coeficiente de aproveitamento básico 1 proposto no projeto de lei para um que variou de 1 (nas antigas zonas Z1, Z9, Z6 e Z7) a 2 (nas demais). A essa decisão, houve uma forte reação dos grupos que defendiam a contenção à verticalização e as associações de moradores que bradavam pela preservação dos bairros residenciais de baixa densidade construtiva e populacional.

As associações de moradores e de bairros protagonizaram os debates acerca da segunda grande questão polêmica do plano diretor. Parte das discussões ficou conhecida pela veemência com que o Movimento Defenda São Paulo conduziu as negociações com o Poder Executivo e com a Câmara de Vereadores. Ainda que, para a opinião pública, esse debate tenha se restringido à defesa da preservação das chamadas “zonas exclusivamente residenciais”, delimitadas originalmente na Lei de 1972, como Zona 1 (Z1), ele foi mais diversificado e incluiu um conjunto de posicionamentos que tinha na manutenção da qualidade urbana de alguns bairros uma bandeira de luta. As discussões locais foram ganhando força até culminar no momento da elaboração dos planos regionais, quando, após um maior amadurecimento acerca das problemáticas e intenções do poder público, os embates foram mais intensos. Neste campo, interessante notar que os alardes ocorreram nos

bairros onde reside a população de maior faixa de renda. Em quase todos, a recusa à “invasão” do comércio, ao trânsito e à verticalização apareceu fortemente nas variadas manifestações, inclusive na imprensa, como demonstra a série de matérias publicadas semanalmente pelo caderno “Imóveis” do jornal *Folha de S.Paulo* durante o mês de setembro de 2002, logo após a aprovação do PDE.

Na maior parte delas, o descontentamento com a lei aprovada foi amplamente noticiado, já que para esses moradores entrevistados, tratava-se de manter ou tornar estes bairros livres de qualquer interferência, fosse pela restrição a intervenções públicas como ampliação e extensão de vias, fosse pela proibição de usos do solo mistos. Uma vez que as disposições sobre zoneamento não foram incluídas nas alterações do plano diretor, muitas associações que reivindicavam restrições mais rígidas nas regras de uso e ocupação de seus bairros sentiram-se não contempladas.

De um lado, estavam aquelas associações que ou defendiam a manutenção das zonas exclusivamente residenciais, ou lutavam para que seus bairros fossem transformados em uma. De outro, estavam os comerciantes e donos de estabelecimentos de usos não residenciais que queriam aproveitar o momento para regularizar situações de inadequação diante da antiga lei de zoneamento de 1972. Moradores do Jardim da Saúde, Parque dos Príncipes e Jardim Campo Grande, por exemplo, lutaram para que seus bairros se transformassem em zonas exclusivamente residenciais e se articularam para incluir uma das emendas aprovadas pela Câmara (artigo 160), mas vetadas pela prefeita na ocasião da sanção. Em lado oposto, estavam os donos de lojas localizadas em vias que atravessavam

bairros exclusivamente residenciais, como a rua Gabriel Monteiro da Silva, uma das principais avenidas que corta o tradicional bairro Jardim América e que se consolidou com o uso predominantemente comercial, bem como os donos de restaurantes e outros tipos de atividades da Vila Nova Conceição, que também se mobilizaram para aprovar uma emenda (artigo 165) a seu favor, parte vetada pela ex-prefeita Marta Suplicy.

O critério, adotado pelo relator Nabil Bonduki, de não autorizar mudanças pontuais de zoneamento no plano diretor estratégico permitiu que muitas das emendas propostas não fossem aprovadas e que, por solicitação do próprio vereador e de mais 20 entidades, fossem vetadas pela prefeita. Isso permitiu que todos os conflitos em relação ao zoneamento pudessem ser amadurecidos e discutidos com mais calma no momento seguinte, durante as reuniões regionais, o que resultou em acalorados debates nas dezenas de encontros realizados durante a construção desses planos, com vários dos conflitos resolvidos e outros ampliados. Assim é que bairros como Jardim Paulistano, Jardim América e Jardim Europa conseguiram a manutenção da exclusividade do uso residencial e bairros como Vila Nova Conceição tiveram parte de seu território enquadrado em zona exclusivamente residencial, parte em zona mista.

O mosaico resultante deste processo demonstra o peso das negociações, mas aponta também para uma complexidade, em termos de número de zonas e parâmetros de uso e ocupação do solo. Esta aparente falta de sentido lógico, que ficou mais patente depois de aprovada a lei de zoneamento, já vinha sendo discutida ainda no conturbado período de

aprovação do plano diretor estratégico. Para alguns urbanistas, que compunham uma vertente de oposição ao governo da ex-prefeita Marta Suplicy, as modificações comandadas pelo gabinete do vereador Nabil Bonduki tinham melhorado significativamente o projeto, mas eram ainda insuficientes – demandavam uma melhor articulação entre as tantas leis e planos que foram remetidos para regulamentação posterior (como transporte e habitação) com as diretrizes do plano, assegurando-se a aplicabilidade de demandas importantes. O recorte do zoneamento foi, para eles, decorrente da ausência de uma tipologia clara de zonas. Um dos interlocutores deste momento, o professor e urbanista Luiz Carlos Costa, insistia na articulação de todos os elementos do plano. Em entrevista concedida no dia 15 de agosto de 2002 para o jornal *Folha de S.Paulo*, Costa ressaltava a necessidade de que o plano diretor contivesse todos os elementos necessários para assegurar a coerência, no conjunto da cidade, das ações executivas e normativas propostas. Em outras palavras, dizia:

Não basta, por exemplo, definir um sistema de transportes com determinada capacidade se não ficarem igualmente estabelecidos os limites quantitativos de uso para as regiões servidas por ele (...). Apesar dos diversos mapas que ele contém, não se consegue visualizar claramente qual o plano urbanístico proposto, seus objetivos e a estratégia de implementação.

Esta questão da capacidade de suporte da infraestrutura em consonância com o zoneamento ensaiava alguns posicionamentos da crítica que se faria, nos anos posteriores, à aprovação do plano diretor e da lei de uso e ocupação do solo, quando o setor de produção imobiliária

passou a reivindicar o aumento de estoque construtivo em algumas zonas onde este já havia se esgotado.

O terceiro aspecto a ser destacado refere-se à delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social<sup>11</sup> que também se tornou um desafio para os gabinetes técnicos, considerando o alto número de favelas e loteamentos irregulares existentes e os conflitos com a população local moradora no entorno destes assentamentos, no decorrer do processo de delimitação. Não menos polêmico, esse assunto envolveu discussões entre praticamente todos os campos de interesses e, principalmente, entre os três blocos representativos. A Frente Popular que reunia os movimentos por moradia defendia a inclusão de mais Zeis, principalmente as Zeis 2 destinadas à construção de empreendimentos habitacionais populares; o bloco ligado ao setor imobiliário tinha restrições à inclusão de Zeis em alguns setores da cidade e duelaram, portanto, com os movimentos sociais. Já algumas associações de moradores, principalmente das zonas exclusivamente residenciais, não queriam ouvir falar em criação de zonas especiais próximas aos seus bairros – tal posicionamento vinha carregado de um posicionamento contrário ao adensamento populacional.

Desde o início, a delimitação das Zeis ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab), por solicitação da Secretaria de Planejamento (Sempla), mas o prazo foi muito curto para realizar todo o trabalho. A vantagem é que Sehab já dispunha de informações – as favelas e os loteamentos irregulares já estavam mapeados pelos departamentos, ligados à Sehab, que faziam a sua gestão: a Superintendência de Habitação Popular – Habi e o Departamento

de Regularização de Loteamentos – Resolo, respectivamente. Na estrutura departamental da Sehab, a Superintendência de Habitação Popular é ramificada em departamentos regionalizados, chamadas de Habi's regionais, cada uma responsável por uma região da cidade (Norte, Leste, Sudeste, Sul e Centro), que foram essenciais para o fornecimento de informações sobre as favelas. Quanto aos loteamentos irregulares, o trabalho de regularização que vinha sendo feito por Resolo também possibilitou a indicação daqueles que mereciam ser delimitados. Foram também acrescidos os conjuntos habitacionais irregulares, esses indicados pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab) e pela própria Habi, que tinham o cadastro dos conjuntos por ela geridos. Todos esses casos comporiam a chamada Zeis 1, assim denominada para os casos de áreas ocupadas por populações de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou de mercado popular em que houvesse o interesse em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária e a produção ou manutenção de HIS (Habitação de Interesse Social).

Quanto às chamadas Zeis destinadas a novos empreendimentos, o desafio era ainda maior, pois essas ainda eram uma novidade naquele momento. Alguns municípios já tinham delimitado Zeis de terrenos vagos, como Diadema, por exemplo, mas ainda não havia se consolidado um método para realizar tal delimitação. De novo, o auxílio de outros departamentos foi essencial. O papel da Sehab foi, então, o de selecionar os imóveis indicados mais adequados para serem delimitados, tornar precisa sua delimitação e estabelecer as regras para o funcionamento das Zeis. A indicação, neste

caso, foi feita, na sua maioria, pelas Habí's, que recebiam indicações dos movimentos de moradia, da Cohab-SP (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo) e da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Governo do Estado de São Paulo). A Cohab, por exemplo, desenvolvia um estudo de imóveis para constituir um banco de terras da Companhia para futuros empreendimentos habitacionais. Todos esses terrenos estudados foram indicados.

Na perspectiva de se utilizar esses imóveis disponíveis para a habitação em todas as regiões da cidade, surgiu a ideia, então, de se trabalhar com uma categoria de Zeis que abrangesse imóveis na área central da cidade. Consideradas como categoria à parte, essas zonas foram denominadas Zeis 3, constituídas tanto por terrenos não utilizados ou subutilizados (estacionamentos, por exemplo) como por edifícios verticais não utilizados ou abandonados. A delimitação dessas também tinha antecedentes, já que a Coordenadoria do Programa Morar no Centro, ligada à Sehab, havia contratado estudos para a delimitação dos chamados Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIHs). Ao incluir setores urbanos ocupados por habitações precárias e cortiços na área central, os objetivos desses eram o de valorizar as potencialidades do bairro e da comunidade, mobilizar os grupos visando sua organização e exercício da cidadania e a inclusão social por meio de melhorias das condições habitacionais. Muitos desses perímetros foram, portanto, delimitados como Zeis. Mas não só. Antigas áreas industriais abandonadas nos eixos ferroviários ao longo do rio Tamanduateí e na Vila Leopoldina também foram incluídas. Não foram delimitados apenas

terrenos ou edifícios isolados, mas grandes perímetros que incluíam conjuntos de imóveis contíguos de vários proprietários e com várias modalidades de uso, predominando, entretanto, os não utilizados ou subutilizados.

A arquiteta Ana Lucia Ancona, que coordenou o processo de delimitação dessas Zeis pela Sehab, argumenta que era importante trabalhar critérios para viabilizar a implementação destas zonas, já que não cabia delimitar todos os terrenos vagos. Esses critérios passavam, por exemplo, pela questão da viabilidade técnica e econômica, pois nem todos os imóveis indicados eram adequados ou viáveis para a construção de habitação social, em razão, principalmente, do seu preço. Uma forma de trabalhar esses critérios foi introduzir regras específicas para os empreendimentos habitacionais de interesse social, categoria de uso criada especificamente para o caso das Zeis. Um dos critérios de atendimento, neste caso, era o de renda familiar (até seis salários mínimos), mas outros, como por exemplo, tamanho mínimo da unidade, restringiam o atendimento a um universo específico de famílias ou pessoas. Por outro lado, havia também a preocupação de que os perímetros fossem de fato coerentes com a situação de subutilização – um dos critérios, por exemplo, foi indicar imóveis subutilizados há pelo menos cinco anos. Ancona lembra que a diversidade de usos era uma diretriz clara do plano diretor e, portanto, o recorte mais adequado das zonas tinha que seguir referências de uso do solo. Não se pretendia delimitar grandes áreas ou bairros inteiros, mas estabelecer, de fato, um recorte preciso daquelas propriedades que eram interessantes para habitação de interesse social. Ao que parece, tal diretriz foi objeto de conflitos

com os movimentos que desejavam imprimir perímetros mais extensos, como fizeram no distrito da Mooca, cuja proposta teve que ser ajustada por Sehab, recusando boa parte das áreas indicadas pelos movimentos.

Todo o trabalho de delimitação, neste primeiro momento, foi realizado em no máximo três meses e as Zeis foram incluídas sem muitos debates. Mas quando o Projeto de Lei chegou à Câmara, a mobilização dos movimentos trouxe nova luz para a questão. Segundo Evaniza Rodrigues, enquanto havia certo consenso em relação às Zeis 1, as Zeis 2 e 3 estavam aquém das expectativas dos Movimentos. Foi a coalizão de forças que se deu naquele fórum que permitiu uma entrada mais efetiva dos Movimentos nesta discussão. É importante lembrar que a Conferência Municipal de Habitação que havia acontecido em setembro de 2001 tinha municiado os movimentos a discutirem propostas para a política habitacional que passavam pela reativação dos mutirões como forma de produção habitacional, regularização fundiária, obras de urbanização e pelo incentivo à moradia no Centro. Dali, a inclusão de zonas especiais orientadas para a produção da moradia era um passo.

Na Câmara, modificações expressivas alteraram substancialmente o projeto original. No campo das modificações gerais, houve a inclusão da categoria de Zeis 4 – imóveis vagos localizados na Área de Proteção aos Mananciais, pensados para servir como “áreas pulmão” no processo de remoção de famílias moradoras em áreas de risco naquela zona e, no âmbito da discussão com o setor imobiliário, a inclusão de mais uma categoria de tipologia habitacional, a de mercado popular, para atender às famílias de até 16 salários mínimos. A

estratégia, nesse caso, era possibilitar a produção habitacional também pelo mercado, além do poder público. No campo das modificações pontuais estavam as inclusões de Zeis propostas pelos movimentos e por vereadores. Muitas foram recusadas pela equipe da Sehab, mas voltaram a ser propostas durante a elaboração dos planos regionais. As porcentagens de HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação de Mercado Popular) obrigatórias nas Zeis também foram incluídas, além dos incentivos em relação ao não pagamento das outorgas onerosas e o estabelecimento do coeficiente de aproveitamento máximo em 4 para as áreas centrais, gratuito para HIS.

Os Movimentos consideravam os perímetros de Zeis 2 e 3 apresentados pelo Executivo insuficientes e, desde então, o trabalho junto à Câmara Municipal foi o de propor a delimitação de novas zonas. Evaniza Rodrigues conta que a busca por novos terrenos se deu de forma relativamente improvisada. Sem recursos (automóveis, funcionários ou técnicos), grupos dos Movimentos se organizaram para visitar terrenos e apresentá-los ao gabinete do vereador Nabil Bonduki. No gabinete, um grupo de técnicos auxiliava os grupos a localizar e delimitar esses terrenos no mapa da cidade. Depois, eram encaminhados à Sehab para que efetivassem a delimitação completa.

Os conflitos, neste momento, vieram à tona, pois boa parte das áreas indicadas pelos movimentos não foram novamente aceitas por Sehab, esbarrando naqueles critérios previamente estabelecidos. Evaniza lembra que uma parte das indicações era de terrenos muito pequenos, abaixo do critério de tamanho estabelecido e, além disso, estava a questão dos preços considerados elevados para viabilizar

empreendimentos de interesse social. Quando o Projeto de Lei chegou novamente à Câmara Municipal, as deficiências continuavam latentes para os movimentos de moradia. Na chamada “região leste 1”, por exemplo, não havia sequer uma área delimitada e, mesmo com a indicação de novos imóveis pelos movimentos, a configuração não se modificou. Terrenos bem localizados nas regiões leste e sudeste, por exemplo, não tiveram a concordância por parte da SEHAB. Percebia-se uma tendência, orientada pelos critérios estabelecidos, em dirigir as Zeis de “vazios” nas áreas mais periféricas da cidade. A primeira proposta lançada em um boletim do plano diretor nos primórdios do processo já mostrava esta tendência, e o mapa final incluído no plano aprovado ratifica sua posição em relação às Zeis 2.

Para Evaniza Rodrigues, o tratamento dado às Zeis 2 foi a grande falha do plano diretor, demonstrando um descontentamento, ainda hoje, em relação aos resultados alcançados. “Este conjunto de Zeis 2 nem arranha o déficit habitacional atual”, diz ela. Suas críticas não param por aí. Lamenta o fato de que tais Zeis não estejam relacionadas com outros instrumentos, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou o direito de preempção, por exemplo. Lembra também que a faixa salarial estabelecida em até seis salários mínimos<sup>12</sup> como critério de atendimento acaba privilegiando apenas as famílias que possuem faixas salariais mais próximas de seis, excluindo aquelas com faixas salariais abaixo de três. Assim também, a permissividade para a instalação de usos mais diversificados em Zeis, não restritas à habitação social pode “deturpar”, às vezes, seu objetivo original. O atendimento ao HMP, em faixas de 6 a

16, passou a ser praticado após a aprovação do plano diretor por cooperativas habitacionais ou incorporadoras voltadas ao mercado habitacional de “renda média”. Isso aqueceu a possibilidade de não ter que usar o instrumento das Zeis para realizar empreendimentos de interesse desse mercado.

Do outro lado está a crítica dos próprios setores ligados ao mercado imobiliário que não concordaram com o conjunto de Zeis 3 delimitadas na área central. Demarcadas em perímetros relativamente extensos, as Zeis 3, para Eduardo Della Manna, diretor de Legislação urbanística do Secovi-SP, nunca seriam viabilizadas em razão dos altos preços dos imóveis selecionados. Os pouquíssimos empreendimentos já produzidos, restritos à esfera do Poder Público, demonstram a dificuldade de viabilizar as Zeis 3, segundo ele. A partir de outra ótica, essa constatação também foi feita por Tsukumo (2007). Ela ressalta que estudos recentes mostram que o Centro não está desvalorizado e que a demarcação das Zeis 3 partiu, portanto, de uma suposição equivocada – de que a simples manutenção da população de baixa renda no Centro seria, por si, um fator de depreciação dos valores dos imóveis. Assim também, a autora alerta para uma crença exagerada no poder transformador dos instrumentos urbanísticos, que devem estar inseridos em estratégias mais arrojadas de gestão, investimentos e produção habitacional. Cabe ressaltar, neste sentido, que a participação ou intervenção dos proprietários de imóveis, cruciais para a efetivação de qualquer política habitacional, não foi muito expressiva nos momentos de construção do plano e, ao que parece, ficaram, na sua maioria, alheios ao processo ou tiveram intervenções muito pontuais.

Nos momentos seguintes à aprovação do plano diretor, pode-se dizer que houve uma forte mobilização para a inclusão de novos perímetros de Zeis, principalmente das Zeis 2, demonstrando-se que o amadurecimento do processo e a realização destas reuniões regionais foram essenciais para a revisão destas zonas, questão que não tinha sido devidamente esgotada nos momentos anteriores. O papel dos Movimentos, na insistência de incluir novos perímetros, resultou no aumento expressivo de Zeis. Se em relação às Zeis 1, por exemplo, houve um aumento de pouco mais de 23% de perímetros delimitados (517 no PDE para 640 nos PREs), em relação às Zeis 2 e 3, houve um aumento de mais de 94% de perímetros (292 dos PREs contra 150 do PDE).

Por outro lado, as negociações com o setor imobiliário resultaram em modificações não satisfatórias nas regras da composição de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) em Zeis. O artigo 176 do PDE estabelecia que nas Zeis 1 e 2 era obrigatório destinar o mínimo de 70% da área construída para HIS,<sup>13</sup> podendo o restante da área ter destinação em conformidade com as regras da antiga Z2 – que permitia usos mistos – e nas Zeis 3, tal porcentagem foi fixada em 50%, podendo o restante ser utilizado em conformidade às regras estabelecidas para a antiga Z4, que também permitia usos mistos. Por pressão dos setores imobiliários, tal regra foi substancialmente modificada na lei de zoneamento. Em Zeis 1, estabeleceu-se que no mínimo 80% da área construída deveria ser

destinada a HIS e HMP, e desses, 50% obrigatórios para HIS e os outros 30% para HIS ou HMP. Em Zeis 2 e 3, neste montante de 80%, a composição foi fixada em 40% para HIS e 40% para HIS ou HMP. Os outros 20% poderiam ser destinados a outros usos, inclusive para HMP. Outra modificação importante que deve ser destacada refere-se às exceções previstas para todos os casos de Zeis e também incorporadas posteriormente na lei de uso e ocupação do solo. Foram excepcionados das destinações obrigatórias nestas Zeis: os terrenos públicos edificados ou não edificados, destinados a áreas verdes e a equipamentos sociais de abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, lazer, recreação, saúde e segurança, além dos terrenos particulares edificados ou não edificados que viessem a ser destinados a equipamentos sociais, desde que conveniados com o Poder Público. Tais exceções são até bem-vindas, pois assumem a prática corriqueira de atividades diversificadas nos assentamentos habitacionais. O problema, no entanto, foi não ter se estabelecido um percentual mínimo obrigatório para os empreendimentos habitacionais. Todas essas inserções tiveram impactos na aplicação posterior deste instrumento, já que antigos edifícios residenciais delimitados como Zeis 3 e que se assentam sobre antigas áreas verdes públicas não terão que ser obrigatoriamente reabilitados para habitação. É o caso dos edifícios São Vito e Mercúrio, localizados no centro da cidade, que foram demolidos para dar lugar a uma provável praça.

## As “emendas na calada da noite”

Um fato que também marcou este momento de controvérsias na elaboração do plano foi a apresentação inesperada de um conjunto de emendas ao projeto de lei do PDE no momento de sua aprovação em agosto de 2002. Nabil Bonduki explica que, após todo o processo de negociação com os vários setores participativos e com os próprios vereadores, que já haviam solicitado a inclusão de várias emendas durante o processo, muitas discutidas e incorporadas, tudo caminhava para o sucesso na aprovação integral do projeto. Na semana que antecedeu à aprovação, um vereador da base governista, agregado a outros interlocutores insatisfeitos, resolveu discutir o projeto, rever cada perímetro proposto para as macroáreas e outras zonas, além de questionar aspectos do texto. Assim também, alguns setores do Executivo interferiram e apresentaram modificações que não haviam sido anteriormente discutidas.

No dia 21 de agosto, durante o processo de aprovação do plano, o mesmo vereador apresentou várias propostas para o estabelecimento de Corredores de Comércio e Serviços (inclusive em zonas exclusivamente residenciais) e que, segundo ele, já tinham sido acordadas com o Executivo e demais vereadores. Em seguida, já na madrugada do dia 22 para o dia 23, outro vereador, esse da oposição, apresentou uma pasta contendo 150 emendas substitutivas – a maioria relacionada a mudanças de zoneamento. Para Bonduki, era inegociável incluir qualquer uma daquelas emendas. Sua posição contrária à inclusão de

perímetros de zoneamento em respeito a todo o processo de negociação anterior levaram-no a rejeitar as emendas. Para ele, a situação era difícil, uma vez que envolvia um vereador da base governista e, portanto, trazia emendas de interesse do governo. A rejeição foi um tanto desgastante politicamente, mas, segundo ele, era o melhor a se fazer, em coerência aos acordos estabelecidos no processo participativo. De todas aquelas emendas apresentadas, apenas algumas foram incluídas, a contragosto de vários vereadores e do próprio relator. O desgaste foi acentuado a partir de toda a abordagem realizada pela imprensa que, em tom de “caça às bruxas”, buscava os nomes dos vereadores que as tinham encaminhado.

O momento seguinte foi marcado por um movimento de derrubada das emendas por meio de vetos da prefeita. Esse movimento composto por setores representativos demonstrou a legitimidade do processo e significou uma intervenção mais radical da prefeita nos vetos realizados, já que ela pretendia vetar apenas algumas emendas de menor importância. A coerência cobrada pelo relator, de que nenhuma inclusão relacionada a zoneamento fosse feita naquele momento, contribuiu para sua decisão, consolidando todo o processo participativo que se realizou. Além dos vetos menos expressivos, a maior parte deles referiu-se, de fato, às alterações de zoneamento.

## Considerações finais

O processo de participação popular durante a elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo elevou a possibilidade de tornar o

planejamento municipal mais democrático e aumentar a aderência entre os representantes políticos, setores técnicos pertencentes ao quadro da administração pública e os demais agentes sociais interessados no desenvolvimento urbano. Nesse caso específico, destaca-se o papel peculiar e preponderante do Poder Legislativo com a condução do gabinete do vereador Nabil Bonduki que ampliou os fóruns de participação e propagou as esferas de negociação em dois momentos importantes da formulação dos projetos de lei.

A aprovação desse conjunto de leis urbanísticas foi uma conquista importante, considerando as dificuldades intrínsecas à constituição de regras e disciplinas urbanísticas em uma cidade que possui mais de 10 milhões de habitantes, onde as dinâmicas de exclusão socioterritorial são evidentes, a gama de conflitos é bastante elevada e, tradicionalmente, as atividades do setor imobiliário são muito intensas. O sucesso da aprovação destes instrumentos (o plano diretor, planos regionais e lei de uso e ocupação do solo) no período de três anos e meio se deve essencialmente ao substancial processo de negociações em que os segmentos mais interessados puderam explicitar suas posições e disputá-las em meio aos variados fóruns de discussão promovidos pelos principais interlocutores governamentais. Ficou claro que, pelo menos no caso de São Paulo, encaminhamentos escusos como os das “emendas na calada da noite” constrangeram-se diante de um potencial fortalecimento

institucional nas esferas democráticas de negociação. Não se deve esquecer, por outro lado, que a abrangência territorial, o volume de participantes e a complexidade das questões tornaram, muitas vezes, dispersivas as decisões deliberadas, induzindo, por exemplo, à manutenção de recortes territoriais excessivos no zoneamento municipal.

Mesmo assim, pode-se afirmar, que, em linhas gerais, esses instrumentos legais refletem algumas conquistas dos vários segmentos representativos que ganharam e perderam durante o processo. Os ganhos só poderão ser verificados após uma avaliação precisa da implementação desses instrumentos. Alguns trabalhos acadêmicos recentes, como o de Caldas (2009), já demonstraram a timidez com que as Zeis 2 (imóveis vagos e subutilizados reservados para a construção de habitação de interesse social) vêm sendo utilizadas para a produção de habitação social. Ao mesmo tempo, o Secovi-SP constatou, através de pesquisa própria, que a aplicação da outorga onerosa já é um sucesso e que os setores imobiliários incorporaram o instrumento com grande facilidade. Tal sucesso pode ser comprovado pelo esgotamento, em algumas regiões, do chamado “estoque de potencial construtivo”. O volume considerável de recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo indica, por outro lado, uma receita adicional a ser utilizada para investimentos e que já têm sido aplicados em obras de urbanização de favelas em Zeis 1, conforme comprovou a pesquisa.

### **Sidney Piochi Bernardini**

Arquiteto e Urbanista. Mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas e Doutor em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo. Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Paulista (UNIP). São Paulo, Brasil.  
sidpiochi@uol.com.br

## Notas

- (1) Estima-se que até o final do processo com promulgação da Lei que instituiu os planos regionais estratégicos e a lei de uso e ocupação do solo, participaram mais de cinquenta mil pessoas e mais de três mil entidades.
- (2) Em dezembro de 2003, após o Projeto de Lei ser encaminhado à Câmara Municipal e a realização de inúmeras audiências públicas regionais e temáticas, uma liminar solicitada pelo Promotor de Justiça Mário Malaquias determinou a interrupção do processo, alegando que a Prefeitura não havia publicado os dois projetos de lei (zoneamento e planos regionais) para a realização das audiências públicas e que os planos regionais deveriam ser discutidos junto a dois outros projetos: o plano municipal de habitação e o plano municipal de circulação viária e transportes. Na prática, tal interrupção demonstrava o descontentamento de alguns setores, principalmente das associações de bairros que discordavam de aspectos do zoneamento, pouco discutidos ou não atendidos nas audiências anteriores. Uma matéria publicada no jornal *Folha de S.Paulo*, em 4 de setembro de 2003, indicava a existência de “brecha” no projeto do zoneamento, que permitia a instalação de comércio e serviços em zonas exclusivamente residenciais, questão que era absolutamente atacada pelas associações desses bairros residenciais.
- (3) Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área construída de uma edificação e a área do terreno que ela ocupa.
- (4) Instituído pelo Estatuto da Cidade, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir consiste na concessão que o Poder Público Municipal oferece ao particular, mediante o estabelecimento de normas no plano diretor municipal, para que possa construir acima do coeficiente de aproveitamento fixado para aquela área ou zona, mediante contrapartida financeira. A fórmula da outorga onerosa foi instituída com a inclusão de dois fatores: o fator de planejamento urbano e o fator de interesse social, que deveriam variar conforme a zona e os objetivos de desenvolvimento urbano e de diretrizes de uso e ocupação do solo estabelecidos no PDE.
- (5) A Área de Proteção aos Mananciais foi instituída pelas leis estaduais 898/75 e 1172/76, incidindo sobre vários municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Com o objetivo de proteger os mananciais hídricos da região, o perímetro desta área abrangeu extensos territórios no entorno dos reservatórios hídricos destinados a abastecer sua população. No caso do município de São Paulo, o perímetro incluiu áreas no entorno dos reservatórios Billings e Guarapiranga que, mesmo com a instituição da lei, tiveram um rápido e danoso processo de ocupação irregular, comprometendo a qualidade das águas destes reservatórios.
- (6) O PDE considerou o coeficiente de aproveitamento mínimo aquele abaixo do qual o imóvel pode ser considerado subutilizado e máximo, aquele que não pode ser ultrapassado.
- (7) Coeficiente básico é, segundo o PDE, aquele que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos.
- (8) Estoque de potencial construtivo é, segundo o PDE, o limite de potencial construtivo adicional, definido para zonas, microzonas, distritos ou subperímetros destes, áreas de operação urbana ou de projetos estratégicos ou seus setores, passível de ser adquirido mediante outorga onerosa ou por outro mecanismo previsto em lei.

- (9) Contrapartida financeira é o valor econômico, correspondente à outorga onerosa, a ser pago ao Poder Público pelo proprietário de imóvel, em espécie ou em Certificado de Potencial Adicional de Construção – Cepac.
- (10) Inseridos na fórmula da contrapartida financeira da outorga onerosa incluída no artigo 213 do plano, os fatores de planejamento e social foram estabelecidos por bairros e por categorias de uso, incluindo HIS e HMP, presente nos quadros 15 e 16 do plano.
- (11) O artigo 171 da Lei do PDE definiu as Zonas Especiais de Interesse Social como sendo porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.
- (12) Ana Lucia Ancona lembra que o teto estabelecido em seis salários mínimos teve como referência o parâmetro adotado para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que na prática tem atendido às faixas salariais acima de quatro salários mínimos.
- (13) O parágrafo 9º do artigo 175 considerou a possibilidade de se implantar HMP na porcentagem complementar estabelecida para a zona (30% nas Zeis 1 e 2 e 50% nas Zeis 3), podendo-se utilizar as mesmas regras de HIS, desde que a unidade habitacional tivesse área inferior a 50m<sup>2</sup>.

## Referências

- ASCHER, F. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.
- BONDUKI, N. (2007). “O Plano Diretor Estratégico de São Paulo”. In: BUENO, L. M. de M. e CYMBALISTA, R. (org.). *Planos diretores municipais. Novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo, Annablume.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos (2006). *Banco de Experiências de Plano Diretores Participativos*.
- CALDAS, N. M. P. (2009). *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CORRÊA, R. L. (1989). *O espaço urbano*. São Paulo, Ática.
- CYMBALISTA, R. (2006). *Participação popular no Legislativo – Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. Brasília. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)
- HEALEY, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. London, Macmillan Press.
- JORNAL FOLHA DE S.PAULO (2002) “Para especialistas, Projeto continua precário”. *Caderno Cotidiano*. São Paulo, 15 de agosto de 2002.
- \_\_\_\_\_. (2003). “Justiça suspende projetos de zoneamento”. *Caderno Cotidiano*, 4 de setembro de 2003.

- LAMPARELLI, C. (1978). "Metodologia do planejamento urbano". In: CAVALCANTI, M. e TOLEDO, A. H. P. de (org.). *Planejamento urbano em debate*. São Paulo, Cortez e Moraes.
- MAGLIO, I. C. (2005). *A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do Município de São Paulo: 1971-2004*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- NERY JR., J. M. (2002). *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano: 1886-1986*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- OLIVEIRA, D. de (2000). *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba, UFPR.
- SANTOS, B. de S. (2007). *Renovar a crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo, Boitempo.
- SÃO PAULO (município) (2002). Gabinete do Vereador Nabil Bonduki. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. São Paulo, 2002.
- SECOVI-SP. GeoSECOVI. MARQUES, Silvana e LUSIVO, André Rodriguez (2009). O geoprocessamento como ferramenta de análise do mercado imobiliário. Estoque de outorga onerosa residencial. São Paulo, fevereiro. Disponível em: [www.secovi.com.br](http://www.secovi.com.br)
- TSUKUMO, I. T. L.(2007). *Habitação Social no Centro de São Paulo: legislação, produção, discurso*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- VILLAÇA, F. (2010). "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, EDUSP.

## Entrevistas realizadas e citadas no artigo

- 1)Arquiteta Ana Lucia Ancona – Ex-coordenadora do Programa Guarapiranga (2001-2004), Coordenadora do processo de criação das Zonas Especiais de Interesse Social pela Secretaria de Habitação de São Paulo (SEHAB) para o Plano Diretor Estratégico de São Paulo.
- 2) Arquiteto Eduardo Della Manna – Diretor de Legislação Urbanística do SECOVI.
- 3) Evaniza Rodrigues – Coordenadora da União Nacional dos Movimentos de Moradia.
- 4) Arquiteto Nabil Bonduki – Ex-vereador da Câmara Municipal de São Paulo (2001-2004) e relator do projeto de Lei do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Planos Regionais Estratégicos.

Texto recebido em 21/out/2011  
Texto aprovado em 30/nov/2011