

Estatuto da Cidade: aprovação e implantação

Sonia Nahas de Carvalho

Resumo

Com o propósito de discutir a aprovação e a implantação do Estatuto da Cidade, o trabalho foi organizado em dois tópicos. No primeiro, a análise, ao identificar o Estatuto da Cidade como marco regulador das políticas urbanas no Brasil no período atual, salienta três ordens de questões que delimitam as condições institucionais necessárias à sua implementação: centralidade do plano diretor como instrumento de execução da política urbana; competência legal para a definição da função social da propriedade; e ênfase na gestão democrática das cidades. No segundo tópico, a análise explora as possibilidades políticas de implementação do Estatuto da Cidade, discutindo as hipóteses sobre a arena de política pública na qual se desenvolvem os conflitos em torno do solo urbano e as dificuldades de deslocamento para outra arena, a partir das experiências de elaboração de planos diretores nos municípios de Santos e São Paulo.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; plano diretor; condições institucionais; solo urbano; articulação de interesses; setor de produção imobiliária; municípios de Santos e São Paulo.

Abstract

The article discusses the approval and implementation of Estatuto da Cidade (federal law number 10.257/2001) by organizing the arguments in two parts. Considering the Estatuto da Cidade as the regulatory guide for urban policies in Brazil, the first part identifies three institutional conditions that are essential to its implementation: the importance of the city master plan as the main instrument for the execution of the urban policy; legal competence to define the property's social use; and the importance of democratic urban administration. The second part explores the political possibilities for the implementation of the Estatuto da Cidade, discussing the hypotheses about the public policy arena in which the conflicts regarding urban land develop and the difficulties in moving to another arena. The experiences of elaboration of master plans in the cities of Santos and São Paulo support this discussion.

Key-words: *Estatuto da Cidade; city master plan; institutional conditions; urban land; conflicts of interest; organization of urban building production; cities of Santos and São Paulo.*

O Estatuto da Cidade, como se tornou conhecida a lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988. Esses institutos legais representam um avanço institucional para o tratamento da questão urbana no Brasil, historicamente carente de diretrizes e princípios definidos de forma articulada e integrada a nortear o desenvolvimento urbano.

Vários são os indicadores que apontam esse avanço. A Constituição de 1988, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, dedicou um capítulo específico ao tratamento da política urbana (capítulo II, título VII). Além disso, o texto constitucional promulgado foi também inovador, dado haver compreendido dispositivos ausentes na legislação urbana brasileira até então existente. O Estatuto da Cidade, por sua vez, atendeu à exigência constitucional, ao regulamentar os artigos 182 e 183. E é dessa forma que ele deve ser entendido, isto é, um estatuto que reúne diretrizes, instrumentos gerais, específicos e de gestão para a execução da política urbana, atribuição de competências e abrangência da política urbana, fixados nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Em poucas palavras, o capítulo constitucional relativo à política urbana definiu o *solo urbano* como questão central e elegeu o *plano diretor* – obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, de responsabilidade do poder público municipal, elaborado e executado pelo

Executivo e transformado em lei pelo Legislativo – como instrumento básico para a execução da política de desenvolvimento urbano. Para essa execução, o poder público municipal pode contar com a cooperação das associações representativas no desenvolvimento municipal (art. 29, inciso X) e, ao mesmo tempo, deve articular-se às ações promovidas pelo governo federal.

O Estatuto da Cidade preservou, e não poderia ser de outra forma, a centralidade no solo urbano, no plano diretor e na fixação da abrangência das intervenções aos limites da atuação dos governos municipais. Sem especificar mecanismos para o tratamento dos problemas urbanos que possam ultrapassar as fronteiras do território municipal e sem atribuir dimensão regional aos problemas dessa natureza, estendeu a obrigatoriedade do plano diretor, além dos municípios com população igual ou superior a 20 mil habitantes, àqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, aos municípios nos quais o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal,¹ aos municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico e àqueles inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (artigo 40).

Com o propósito de discutir a efetividade do Estatuto da Cidade como instituto norteador da política urbana, três sortes de questões merecem ser especificadas,

uma vez que elas delimitam as condições institucionais para a implementação da política, quais sejam: a centralidade do plano diretor como instrumento de execução da política; a competência legal para a definição da função social da propriedade; e a ênfase na gestão democrática das cidades. Essas questões delimitam o arcabouço institucional consagrado no capítulo constitucional da política urbana, posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Questões centrais do Estatuto da Cidade

O plano diretor como instrumento por excelência da execução da política de desenvolvimento urbano

A experiência brasileira imediatamente anterior de elaboração de planos diretores foi marcada pela atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou) nos anos de 1960 e 1970, organismo federal orientador da estruturação de políticas nacionais urbanas e de planejamento urbano consoante às regras impostas pelo Estado do período autoritário, isto é, decididas em círculos estreitos da burocracia pública e pouco atenta às demandas da sociedade. A essa agência, em particular, coube responder às necessidades de cursos de ação planejados compreensivamente dentro de uma proposta de implantação em dois níveis: das redes de cidades e do planejamento

integrado para os centros urbanos (Cintra, 1983, pp. 124-125).

Sob a coordenação e financiamento do Serfhou, planos diretores, então denominados *planos de desenvolvimento local integrado*, foram elaborados para as cidades brasileiras de médio e grande porte. Coerente com a concepção de um sistema articulado e integrado nacionalmente, nas esferas locais, a proposta de um *sistema de planejamento local integrado* visava tornar mais racionais os investimentos com vistas ao desenvolvimento urbano.

Os problemas intra-urbanos, como baixa densidade, crescimento desordenado, especulação imobiliária, alto custo das estruturas urbanas, foram apontados, e propôs-se a modernização das instituições locais. (Id., 1978, p. 205)

27

Não obstante os esforços à época realizados, a avaliação desse processo indica os baixos resultados apresentados, dado que não se alcançou a implantação dos sistemas locais de planejamento, nem mesmo a execução de intervenções sugeridas pelos planos elaborados. Seus resultados, de fato, responderam muito mais a demandas localizadas na burocracia federal, com pouca repercussão junto às forças políticas locais. Isso reflete o distanciamento entre os agentes de elaboração dos planos – atribuído a empresas privadas de consultoria – e os agentes executores, localizados nas administrações municipais e na ausência de demandas ou reivindicações de ações públicas dessa natureza.

O destino desses planos, não raro, foram as prateleiras ou gavetas das administrações municipais.

Um estudo realizado em 1975, pelo Centro de Processamento de Dados e Estudos de Sistemas da Escola de Engenharia de São Carlos (USP), com 107 municípios paulistas, identificou três motivos relacionados à dinâmica política local que teriam contribuído para os resultados alcançados. Em primeiro lugar,

[...] tal como concebido e nas condições em que freqüentemente era elaborado, o plano tinha sua conclusão próxima ao final da gestão do prefeito que o havia contratado. Assim, o novo prefeito não se sentia vinculado às recomendações do plano. (1976)

28

Em segundo lugar, o plano era

[...] mais um instrumento do Poder Executivo ou da pessoa do prefeito do que da administração municipal como um todo. Ao que parece, o Poder Legislativo permaneceu à margem do plano. Os elementos normativos complementares, que devem decorrer da cooperação entre o Executivo e o Legislativo municipais, raramente se concretizaram. (Ibid.)

E, em terceiro lugar,

[...] apesar dos esforços e do empenho das entidades governamentais supervisoras do processo de planejamento municipal, a participação da comunidade no mesmo foi limitada. (Ibid.)

No processo constituinte de 1987-88, a alternativa apresentada pelos movimentos urbanos em muito diferia dos mecanismos de política urbana instituídos durante os anos de vigência do regime autoritário. Aquele passado, por si só, reforçava o estigma da baixa eficácia política e técnica do plano diretor como instrumento de política urbana, associado, dentre outros, à burocracia pública federal fortemente centralizadora. Para esses movimentos, a questão urbana era a questão fundiária e dizia respeito ao acesso à terra urbana e à cidade como direito, e a proposta apresentada, portanto, era a da reforma urbana, mediante a instituição de instrumentos jurídicos e urbanísticos básicos e gerais. E, dentre esses, não se incluía o plano diretor.

A partir das ações conduzidas pela Associação Nacional do Solo Urbano (Ansur), criada no início dos anos de 1980 como entidade de assessoria aos movimentos urbanos e de organização de demandas, foi estruturado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, durante o processo constituinte, elaborou a proposta de Emenda Popular pela Reforma Urbana apresentada ao Congresso com 160 mil assinaturas e o apoio de dezenas de entidades regionais e locais e seis entidades nacionais (Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos, Coordenação Nacional dos Mutuários, Movimento de Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil e a própria Ansur). A mobilização realizada significava "a retomada [da bandeira da reforma urbana] a

partir de uma visão integrada do ambiente construído e o direito à vida na cidade” (Franklin Dias Coelho, apud Salvatore, 1996, p. 75). No centro dessa proposta buscava-se, em suma, introduzir o conceito de função social da propriedade por meio do questionamento do direito de propriedade privada.

As resistências a essa proposta articularam uma espécie de aliança formada pela burocracia estatal e parcela de congressistas em torno de uma outra proposta, de caráter mais conservador, para a qual o direito à propriedade privada é inviolável. É no contexto da disputa entre posições divergentes que o plano diretor é introduzido no texto constitucional, expressando a posição dos interesses que atuam na área de incorporação imobiliária ou ligados à dinâmica da produção urbana e de grupos técnico-corporativos enraizados na administração pública brasileira (Rolnik, 1994, pp. 357-358). Portanto, como resultado das articulações e de grupos de pressão organizados, o plano diretor torna-se central à política urbana no texto constitucional de 1988 e “posterga” a definição dos requisitos institucionais para o acesso social à terra urbana.

De acordo com Dias Coelho (apud Salvatore, 1996, p. 76), a proposta de inclusão do plano diretor

[...] não surgiu nem foi negociada com os movimentos populares. Ela surge como alternativa ao temor suscitado, nos setores mais conservadores, quanto ao uso sumário dos instrumentos jurídico-urbanís-

ticos propostos, como a função social da propriedade, o solo criado, o imposto progressivo, a usucapião etc.

A centralidade adquirida pelo plano diretor como principal instrumento de execução da política urbana foi, portanto, a alternativa política possível resultante do conflito entre posições divergentes durante o processo constituinte. Isso significou, de um lado, a submissão de aplicabilidade de instrumentos jurídicos e urbanísticos ao aprovado no plano diretor e, de outro, o adiamento da solução do conflito relativo ao solo urbano para a fase de elaboração dos planos diretores na esfera local. De qualquer forma, a decisão constitucional instituiu o plano diretor como instrumento por excelência da política urbana, e o Estatuto da Cidade fixou o prazo de cinco anos (até julho de 2006) para a elaboração e aprovação dos planos diretores nos municípios brasileiros que preenchem as características definidas em lei.

29

Competência legal na definição da função social da propriedade

Consoante à centralidade atribuída ao plano diretor, a Constituição de 1988 estabeleceu que a função social da propriedade é definida no âmbito do plano diretor. Uma definição que reforça o plano diretor como instrumento central da política urbana.

Na Constituição de 1934, quando apareceu pela primeira vez, o dispositivo da função social da propriedade expressava a idéia vaga de que o direito de propriedade

30

privada somente seria reconhecido quando seu exercício desempenhasse uma função social (Fernandes, 1995, p. 51). Com essa mesma acepção, esse princípio foi repetido nas constituições brasileiras subsequentes, não tendo sido mais que “um *chavão* ou uma intenção do Poder Público que se chocava frontalmente com a base fundamental da propriedade privada” (Caiado, 1991, pp. 157-158). Para Fernandes, os poucos esforços de redefinição do direito de propriedade privada, substituindo-o por direito à propriedade – passando assim a ter um significado social –, empreendidos no início da década de 1960, não foram suficientemente recompensados, de modo que, nos anos de vigência das regras políticas autoritárias, assistiu-se ao retorno da aplicação inquestionável das definições constantes no artigo 524 do Código Civil de 1916. Segundo esse artigo, o direito de propriedade é reconhecido em sentido individual, dentro dos limites da exploração econômica nos quais uma dada propriedade concreta é exclusivamente determinada pelos interesses individuais de seu proprietário.²

A Constituição de 1988 rompeu com essa tradição, ao estabelecer que a função social da propriedade urbana define-se no âmbito do plano diretor. Escapa-se, pelo menos teoricamente, das vagas definições constantes dos instrumentos anteriores. Para Fernandes (1995, p. 63), o direito de uma dada propriedade urbana passa a ser reconhecido a partir de regras legais municipais definidoras de suas potencialidades de uso e o seu conteúdo econômico seria atribuído pelo Estado

mediante a consideração dos interesses sociais envolvidos, durante o processo do plano diretor. Em conseqüência, a abrangência atribuída ao plano diretor é que determinará a concepção de propriedade social que será adotada. Em vez de ser um direito com conteúdo predeterminado, o direito de propriedade poderá se transformar no direito à propriedade, perdendo o sentido individual e definindo-se por uma função socialmente orientada.

Como fazer cumprir a função social da propriedade? O parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição federal estabelece que o poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, poderá determinar, nos termos de lei federal, ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu adequado aproveitamento. O artigo 5º do Estatuto da Cidade, por sua vez, estabelece que lei municipal poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios para as áreas delimitadas pelo plano diretor.³ No caso de não cumprimento, as penas aplicáveis compreendem a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo,⁴ mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (artigo 7º) e a desapropriação do imóvel, com pagamento mediante títulos da dívida pública (artigo 8º). Através de seus incisos, esses artigos fixam os procedimentos a serem adotados para aplicação das penas.⁵

Portanto, o Estatuto da Cidade estabelece que a propriedade privada cumpre

sua função social quando atendida as exigências fixadas no plano diretor, dispondo, para tanto, do mecanismo da progressividade do IPTU no tempo aplicável em imóveis urbanos não utilizados, subutilizados ou não edificados.

Ao lado desse instrumento da política, outros institutos jurídicos e urbanísticos foram facultados ao poder público municipal para a execução da política urbana na esfera local, relacionando-se o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento adotado mediante contrapartida, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir. A utilização desses mecanismos pressupõe lei municipal específica, fundamentada no plano diretor aprovado para o município. Os significados e finalidades desses instrumentos a seguir descritos recuperam a sistematização feita pelo Instituto Polis (2001), excelente guia de orientação aos municípios e cidadãos para a implementação do Estatuto da Cidade.

Direito de preempção (artigos 25 a 27) visa conferir ao poder público municipal preferência para adquirir imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

A preferência [para essa aquisição] é aplicável nas alienações de imóveis urbanos que, em razão da política urbana estabelecida nos municípios, sejam considerados necessários para atender as funções sociais da cidade, como a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes.

O objetivo dessa limitação à livre disponibilidade do imóvel urbano pelo proprietário se fundamenta na função social da propriedade e na atribuição do poder público municipal de condicionar o exercício deste direito individual à política urbana. O direito de preempção pode incidir em imóvel público ou privado para atender esse princípio constitucional.

Este instituto, no que se refere à política urbana, tem como finalidade constituir um sistema de informações públicas sobre as alienações voluntárias que se processam no interior de um perímetro urbano estabelecido pelo município em razão do interesse público ou social, constituir um banco de áreas públicas e controlar os preços dos terrenos, em especial em áreas urbanas cujo preço dos imóveis dos terrenos sejam elevados devido à existência de especulação imobiliária. (p. 137)

Transferência do direito de construir (artigo 35) visa viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental.

Este instrumento foi concebido de modo a permitir que os proprietários de imóveis a serem preservados fossem compensados pelo fato de que em seus imóveis os coeficientes ou densidades estabelecidos para o território urbano não podem ser atingidos sob pena de comprometer o objetivo de preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou

ambiental. No Estatuto da Cidade está prevista também a hipótese de transferência para os casos de regularização fundiária e programas de habitação de interesse social.

O proprietário de imóvel sobre o qual incide um interesse público de preservação, seja sob o ponto de vista ambiental, ou sob o ponto de vista do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arquitetônico, ou ainda um imóvel que esteja ocupado por uma favela que se quer urbanizar, pode utilizar em outro imóvel, ou vender, a diferença entre a área construída do imóvel preservado e o total da área construída atribuída ao terreno pelo coeficiente de aproveitamento básico, conforme a legislação existente. A transferência somente será permitida se o proprietário participar de algum programa de preservação elaborado em conjunto com o poder público ou elaborado pelo setor privado e aprovado pelo ente técnico responsável. (p. 76)

32

Operações urbanas consorciadas (artigos 32 a 34) é um instrumento que visa viabilizar intervenções de maior escala, em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada.

Operações urbanas consorciadas constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. As operações envolvem simultaneamente:

o redesenho deste setor (tanto de seu espaço público como privado); a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução; e a alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Trata-se, portanto, de um instrumento de implementação de um projeto urbano (e não apenas da atividade de controle urbano) para uma determinada área da cidade, implantado por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes.

As operações urbanas recortam da ordenação geral do uso e ocupação do solo um conjunto de quadras e definem para estas um projeto de estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação do solo e distribuição de usos, distintas da situação presente deste setor e das regras gerais vigentes de uso e ocupação do solo para este. Trata-se, portanto, da reconstrução e redesenho do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade, apontado pelo plano diretor, de acordo com os objetivos gerais da política urbana nele definidas.

As operações urbanas articulam um conjunto de intervenções, coordenadas pela prefeitura e definidas em lei municipal com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas com características singulares. Estas intervenções podem se dar através de obras públicas e/ou privadas

e o estabelecimento de um marco regulatório completamente diferente daquele em vigor para o conjunto da cidade, que muda as obrigações dos agentes públicos e privados envolvidos. (p. 80)

Outorga onerosa do direito de construir (artigos 28 a 31) é o instrumento que permite fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. De acordo com a interpretação feita pelo Instituto Pólis, esse instrumento funda-se nos princípios do direito de superfície e da função social da propriedade com o objetivo de separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de construir, possibilitando ao poder público aumentar sua capacidade de interferir sobre o mercado imobiliário (p. 72).

Além desses instrumentos, passíveis de utilização por meio do plano diretor, o Estatuto da Cidade regulamentou também a usucapião especial de imóvel urbano de uso residencial individual e coletivo (artigos 9º ao 14º), aplicável a áreas ou edificações de até 250 m² de uso ininterrupto por cinco anos com a possibilidade de aquisição de seu domínio e o estudo de impacto de vizinhança (artigos 36 a 38) que, tendo por referência os estudos de impacto ambiental, visa definir os empreendimentos e atividades públicas ou privadas, situadas em área urbana, que dependerão de elaboração de estudos prévios de impacto para obter licenças para construção, ampliação ou funcionamento.

Gestão democrática das cidades⁶

Ao lado dos instrumentos urbanísticos e jurídicos, o Estatuto da Cidade definiu o conjunto de instrumentos de gestão passíveis de utilização pelo poder público para desenvolver a política urbana em moldes democráticos. Para tanto, reserva o capítulo IV, no qual são especificados os instrumentos que favorecem a gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43).

33

Experiências municipais

De acordo com o exposto, o plano diretor é o instrumento privilegiado de tratamento do solo urbano, questão central para a política de desenvolvimento urbano. É em seu âmbito também que as exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana serão estabelecidas. E, em seu processo, a sociedade poderá contribuir, valendo-se dos canais institucionais de participação na política, também legalmente estabelecidos.

Contudo, realizar os princípios constitucionais norteadores da política urbana com a aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade dependerá da

composição de forças sociais mobilizadas durante a elaboração e aprovação do plano diretor na esfera local, pois é nesta esfera e neste momento que conflitos poderão ocorrer. As experiências de Santos e São Paulo fundamentam essa discussão.

Santos e São Paulo diferenciam-se de outros municípios brasileiros pelo alto grau de urbanização, acentuada concentração populacional e, durante a elaboração do plano diretor, eram governados por representantes do Partido dos Trabalhadores (PT). Por outro lado, os processos aí desenvolvidos foram regidos, no caso de Santos, exclusivamente pelos princípios aprovados pela Constituição de 1988 e, em São Paulo, já se contava com a lei do Estatuto da Cidade aprovada.

34 Em Santos, os debates sobre o plano diretor se iniciaram no governo Telma de Souza (1989-92) fortemente influenciados pelas teses da reforma urbana dos anos de 1980, tiveram continuidade no governo David Capistrano Filho (1993-96), que finalizou um projeto de lei de plano diretor, enviando-o à Câmara municipal no último ano de seu mandato. A sua aprovação somente se deu na gestão seguinte, de Beto Mansur (1997-2000), então do antigo Partido Progressista Brasileiro (PPB).⁷ O espaço institucional de debate e mesmo de deliberação sobre o plano diretor foi o Conselho Consultivo do Plano Diretor, instituído em 1968 como órgão de assessoramento da prefeitura e subordinado diretamente ao gabinete do prefeito e reativado no governo Telma de Souza.

No mesmo período daquele governo, em São Paulo, Luiza Erundina (1989-92) abriu as discussões sobre o plano diretor também sob a inspiração da proposta de reforma urbana, mas o processo foi interrompido sem que se tivesse formalizado um projeto de lei. O retorno à agenda governamental somente se deu no governo Marta Suplicy (2001-04) que, apoiando-se nas regras instituídas pelo Estatuto da Cidade, elaborou e encaminhou ao Legislativo o projeto de lei do plano diretor. Após discussões e negociações comandadas pela Câmara municipal, a lei do plano diretor de São Paulo foi aprovada em agosto de 2002.

Nos processos havidos, as propostas de regulação do solo urbano apresentadas pelo Executivo das duas cidades é que mobilizaram atores sociais, centralizaram o debate e definiram o alcance da política urbana. A simples divulgação dos fundamentos das propostas pelo Executivo das duas cidades explicitou a ameaça que poderiam representar a um setor da economia em particular – o segmento da produção imobiliária urbana – que mostrou ser o interlocutor privilegiado e a força social co-responsável na definição dos instrumentos de regulação do solo urbano, capaz, inclusive, de criar obstáculos ao andamento da política caso suas demandas não fossem atendidas. Os fundamentos contidos nos instrumentos propostos poderiam alterar as regras vigentes de produção das cidades, e os riscos vislumbrados seriam o de deslocar o conflito em torno do solo urbano para a arena redistributiva, ou seja, de um conflito

entre grupos de interesse para um conflito de "classes", por menos usual que essa denominação pareça ter nos dias de hoje.⁸

Entender esses processos pressupõe definir categorias conceituais que orientam o enquadramento de uma política pública em uma determinada arena de conflitos e não em outra, uma vez que essas categorias se apresentam de maneira diferente em cada caso ou para um conjunto de casos. Para tanto, a análise somente poderá ocorrer pela consideração de sistemas de participação e de decisão estruturados mutuamente e inter-relacionados, à luz do objeto de decisão em pauta. Há que se conhecer o objeto, em especial quanto a suas possibilidades de divisão, pois ele irá determinar a capacidade de sensibilizar atores políticos, a sua forma de atuação e o exato instante em que a decisão será tomada. Em função das características específicas do objeto poderá ocorrer também uma ampliação ou limitação dos agentes envolvidos e que, por sua vez, contribuirá para uma eventual redefinição do próprio objeto, distinto daquele proposto no momento inicial.

Os instrumentos de regulação do solo urbano contidos nos projetos de plano diretor apresentados pelo Executivo das duas cidades apontavam para o deslocamento do tratamento do solo urbano da arena regulatória para a arena redistributiva, ao visarem o acesso mais igualitário à cidade e aos benefícios coletivos nela produzidos. Em Santos, o Executivo de David Capistrano Filho propunha alterar a fundamentação conceitual de

zoneamento urbano, historicamente funcional, para um zoneamento por adensamento, identificado pela mistura de usos urbanos. Com essa perspectiva, a proposta elaborada seria, para seus propositores, a resposta pública para a reversão do processo histórico de ocupação das cidades brasileiras de grande e médio porte marcadas pela segmentação do espaço urbano entre excluídos e incluídos. Coerente a essa interpretação, os instrumentos urbanísticos existentes, ao provocar a desvalorização desigual do custo da terra também teriam concorrido para a emergência daquele fenômeno. E manter a diretriz do zoneamento funcional significaria dar continuidade ao processo de ocupação da cidade segundo moldes anteriores, isto é, com segmentação e segregação socioespaciais.

Em São Paulo, o foco da proposta do Executivo municipal foi a instituição da outorga onerosa do direito de construir, mecanismo previsto no Estatuto da Cidade que possibilita fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Também conhecido como solo criado, esse mecanismo seria implementado com a definição de um índice padrão de aproveitamento para todos os terrenos, com variação segundo a área do terreno. A noção que fundamenta a outorga onerosa afasta-a dos mecanismos usuais de regulação do solo urbano contidos na legislação brasileira, pois a função social da propriedade urbana passa a ser definida com base na separação entre o direito de

35

propriedade e o direito de construir. Essa ideia, que não é tão nova assim,⁹ contraria a prática usual brasileira de se estabelecerem coeficientes de aproveitamento diferenciados e específicos para cada uma das zonas em que é dividido o território urbano das cidades.

Em São Paulo, de forma semelhante à verificada em Santos, a proposta de regulação do solo urbano distinguia-se da concepção dominante de intervenção pública limitada a regulamentar o tipo de uso urbano e os potenciais construtivos (taxas de aproveitamento e de ocupação) permitidos em cada porção ou zona da cidade. Assim definido, fixa-se a natureza regulatória desse instrumento de intervenção pública, e o lote urbano carrega em si mesmo um determinado potencial construtivo fixado em lei, que é intransferível e, dessa forma, preservam-se os interesses da coletividade ante regras gerais previamente estabelecidas e protegem-se os interesses privados mediante autorização pública de otimização imobiliária da terra urbana, estabelecida em lei.

Para essa discussão, vamos, primeiro, recuperar a experiência de Santos, estudada de forma aprofundada, para, na sequência, examinarmos o caso de São Paulo, à luz do mesmo referencial conceitual.¹⁰

Comprovando a hipótese: o plano diretor de Santos

Em Santos, o plano diretor dos anos de 1990 fundava-se em um diagnóstico do processo de ocupação urbana que enfatizava

os efeitos indutores do desenvolvimento das principais atividades econômicas e definia o papel do município no contexto regional. Para os governos do PT, tratar os problemas urbanos implicava seguir duas diretrizes gerais. A primeira era, claramente, a orientação mais geral do partido, à época, cunhada na expressão inversão de prioridades. Inverter prioridades na alocação de recursos públicos era o mecanismo adotado para minimizar as desigualdades sociais.

A segunda diretriz era implantar e consolidar um projeto democrático de governo, com o apoio e estímulo à participação popular no processo das políticas públicas. Para tanto, seria necessário fomentar a organização popular e criar instâncias para sua representação, como os conselhos municipais. No caso da política urbana (ou de planejamento urbano), implantar essa diretriz significava, inclusive, alterar a composição de forças sociais representada no Conselho Consultivo do Plano Diretor, marcado pela forte presença dos setores ligados à produção urbana em sua composição.

No governo Telma de Souza, a proposta de plano diretor propunha tratamento diferenciado para as porções insular e continental do município e o embate com o setor de produção imobiliária localizou-se nas propostas apresentadas para a Santos-ilha, em especial quanto à proposição de um índice padrão de aproveitamento dos lotes, ou seja, o solo criado.¹¹

Não obstante os esforços de mobilização popular, de resultados baixos ou nulos, a interlocução da política realizou-se

com grupos ligados ao mercado imobiliário urbano – em particular com a Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob) – e as decisões tomadas circunscreveram-se ao âmbito do Conselho Consultivo do Plano Diretor.

Diante da inflexibilidade das posições, o conflito entre o Executivo municipal e esses grupos evoluiu para o confronto e a política urbana, para o impasse. Já às vésperas das eleições municipais de 1992, Telma de Souza decidiu pela retirada do plano diretor da agenda de governo.

No governo David Capistrano Filho, o quadro foi outro, com a conclusão de uma proposta de política de desenvolvimento urbano desenvolvida dentro do esforço de atribuir abrangência mais ampla ao plano diretor e de encaminhamento do projeto de lei do plano diretor ao Legislativo. O processo havido desenrolou-se em 1995, iniciando-se com a divulgação dos trabalhos técnicos, evoluindo para o cumprimento de uma agenda de debates públicos e se encerrando com o envio do projeto de lei à Câmara. Contudo, a conclusão de uma proposta no âmbito do Executivo não garantiu sua aprovação pelo Legislativo, pois, ao final do governo, após 13 meses de permanência na Câmara, o projeto de lei do plano diretor não chegou a ser votado.

Dado que as condições político-institucionais gerais não se alteraram em relação ao período de Telma de Souza, pergunta-se: que fatores possibilitaram ultrapassar a etapa de formulação da política na esfera executiva?

Deve-se, primeiro, considerar as mudanças ocorridas ainda na fase de campanha eleitoral, em 1992. Nessa ocasião, eliminou-se o principal foco de conflito entre o setor de produção imobiliária e o governo anterior, reduzindo as tensões que marcaram essas relações. O então candidato, em debate promovido na sede da Assecob, declarou sua disposição de suspender a discussão relativa ao solo criado, ante a conjuntura econômica que o país atravessava. Mais do que a intenção de postergar a discussão, a declaração de David Capistrano Filho expressou o propósito de dispensar novo tratamento à questão relativa ao solo urbano. Uma disposição que foi interpretada como o anúncio do tratamento da questão relativa à propriedade urbana para o âmbito circunscrito ao seu uso, com o conseqüente distanciamento das propostas que pressupunham separar o direito de propriedade e o direito de construir. Em outras palavras, o anúncio expressou a intenção em trazer “de volta” a questão do solo urbano para a arena regulatória, afastando a política urbana, pelo menos nessa temática que lhe é central, da arena redistributiva, como era o propósito com a ênfase atribuída à questão fundiária no governo Telma de Souza.

Essa decisão significou também reconhecer os produtores da cidade como interlocutores por excelência e força social co-responsável pela definição dos instrumentos reguladores do solo urbano, e do mesmo modo aceitar os agentes do mercado que, como parte do processo de produção da cidade, podem criar obstáculos

37

ao andamento da política, caso não se atendas suas demandas. Se essa decisão expressou a disposição ao diálogo e à negociação, alterou, por consequência, a natureza e as condições das relações entre os interesses do setor imobiliário urbano e a chefia do Executivo, o que permitiu criar as bases para as novas estratégias, agora de conciliação e negociação (e não mais de confronto e impasse do governo Telma de Souza).

38 Essas estratégias foram igualmente sustentadas por razões políticas, definidas desde as eleições municipais de 1992. A vitória eleitoral de David Capistrano Filho no segundo turno incluiu o apoio formal do PSDB, levando-o a constituir uma base política mais ampla e formar um governo representativo das forças que ganharam a eleição, de tal forma que, na composição de seu secretariado, duas pastas foram entregues a esse partido.

A ampliação da base de sustentação do governo e, em particular, a participação do PSDB, facilitou as negociações com o setor da produção imobiliária, até porque algumas de suas lideranças pertenciam a esse partido, como o então presidente da Assecob e seu antecessor. Esses fatos, portanto, corroboraram a disposição à negociação e à conciliação, contribuindo para quebrar as resistências ao diálogo, presentes no governo anterior.

O Executivo municipal elaborou uma proposta de plano diretor com escopo amplo, de plano de desenvolvimento, contendo as diretrizes de ação à promoção das vocações econômicas da cidade, e de

plano de governo, ao reunir os programas públicos existentes e previstos, articulados e integrados às diretrizes de desenvolvimento. Contudo, a dimensão mais específica relativa aos instrumentos de regulação urbana não foi deixada de lado. Mantida a exclusão do dispositivo do solo criado, a proposta elaborada foi fiel aos parâmetros estabelecidos no governo anterior, de tratamento diferenciado às porções continental e insular do município. Para a Santos-ilha, a proposta mantinha a diretriz de zoneamento por áreas de disciplinamento do adensamento urbano, com controle do impacto de eventual incompatibilidade entre atividades urbanas e o tratamento diferenciado e a correspondente delimitação de zonas especiais para o tratamento de temáticas urbanas específicas, como os zoneamentos especiais de interesse social, cultural e de desenvolvimento urbano.

A proposta do Executivo foi discutida, inicialmente, por meio de consulta popular e, posteriormente, no âmbito do Coplan. A consulta popular foi estruturada por um grupo de trabalho constituído no gabinete do prefeito, responsável pela montagem da agenda de discussão, com clara definição dos objetivos e calendário dos eventos, antecedidos de distribuição gratuita e ampla de exemplares da proposta elaborada.

Com a consulta popular buscou-se, da mesma forma que no governo anterior, cumprir a diretriz de governo de democratizar a gestão pública, ampliando o acesso da população às informações e estimulando a prática da participação popular. Além

de divulgar a política, esse processo visou obter o apoio popular ao projeto do Executivo em sua fase posterior e decisiva, no âmbito do Legislativo – apoio que os formuladores da política consideravam necessário para a aprovação da lei pela Câmara municipal. Não havia, contudo, o compromisso de incorporar as sugestões apresentadas durante os debates públicos.

No processo de consulta popular, a parceria com o Coplan não ocorreu, mantendo-se a distinção entre os debates públicos e esse conselho como canais de interlocução entre o poder público e a sociedade com funções e objetivos distintos. Por sua vez, as entidades-membro desse conselho participaram nas sessões do congresso municipal, etapa final do processo de consulta popular. As sugestões encaminhadas foram de atores individuais interessados em um debate que então se iniciou e que teve continuidade nas reuniões do conselho, que se seguiram.

Os dados de registro do congresso municipal mostram que a Delegacia da Baixada Santista do Sindicato dos Arquitetos e a Assecob apresentaram suas propostas na plenária que sucedeu à última sessão temática. No caso da Assecob, o seu representante, alegando o adiantado da hora de realização da sessão, propôs transferir a discussão das sugestões formuladas para o âmbito do Coplan, o que foi aceito pela plenária do congresso. Assim, deslocou-se para um fórum restrito, reconhecido politicamente, o debate acerca das questões tão caras ao setor da produção imobiliária – em particular

a Assecob, entidade líder na condução das negociações.

Nas reuniões do Coplan, os aspectos contidos no plano que mais diretamente afetavam os setores ligados à produção imobiliária foram efetivamente debatidos e, por fim, deliberados. Ante o equilíbrio de forças aí existente, as mudanças introduzidas no projeto do Executivo – que foram estruturais, visto terem alterado substancialmente os fundamentos originais estabelecidos – localizaram-se nas restrições urbanísticas.

Se as negociações desenvolvidas no âmbito do Coplan mantiveram inalterada a proposta do Executivo para a área continental de Santos, o mesmo não ocorreu em sua porção insular. Sem alterar a posição explicitada no governo Telma de Souza, os representantes do setor da produção imobiliária discordaram do zoneamento por adensamento e recolocaram a proposta de zoneamento fundado na separação de usos urbanos, sustentados por uma cultura urbana historicamente cristalizada de leitura de cidade. A manutenção do zoneamento por função urbana vinha ao encontro do setor produtor da cidade, pois, a este, mais diretamente que a outros grupos, convém separar usos urbanos, que é a condição para o exercício de sua atividade econômica com potencialização de ganhos.

As mudanças sugeridas pela Assecob, incorporadas no texto final do projeto de lei, reintroduziram os parâmetros do zoneamento funcional, em particular a definição do uso exclusivo para algumas áreas urbanas e a diferenciação de

índices de aproveitamento e taxas de ocupação do lote segundo zonas urbanas. Ainda por sugestão da Assecob, foram estipuladas as áreas da porção insular de Santos consideradas prioritárias a seus interesses, para as quais propuseram-se alterações de perímetro, de usos urbanos permitidos e de taxas de aproveitamento e ocupação dos lotes. À exceção dessas, a contraproposta do setor não conteve nenhuma modificação urbanística a ser introduzida nas demais áreas da cidade.

A atenção diferenciada da Assecob entre áreas do território insular de Santos foi a principal evidência das prioridades dos interesses imobiliários representados. No contexto urbano da cidade, as áreas com modificações correspondem àquelas com melhor potencial de mercado: os bairros em direção à orla, por suas características de região de residência da população de poder aquisitivo mais elevado, além de veraneio; e a área central, que, em face da cobertura existente de equipamentos e serviços urbanos, guarda, em si mesma, potencial para a realização de novos investimentos imobiliários.

Se, por um lado, a proposta final de plano diretor contrariou os princípios originais que a fundaram nos idos de 1990, por outro, os resultados alcançados confirmaram a disposição do governo de estabelecer o diálogo com o setor produtor urbano, coerente ao compromisso assumido em campanha. As mudanças processadas no texto final decorreram do perfil de representação social do conselho do plano diretor, majoritariamente formado

por segmentos ligados à produção imobiliária. Por parte do governo, diante das dificuldades políticas que impediram a gestão David Capistrano Filho de alterar a composição desse conselho, foi preciso negociar, pois, do contrário, não se teria aprovado o plano diretor em seu âmbito – condição institucional sem a qual o projeto de lei não poderia ser enviado à Câmara municipal.

Reforçando a hipótese: o plano diretor de São Paulo

O contexto político-institucional no qual se desenvolveu a discussão com aprovação do projeto de lei em São Paulo pouco diferiu ao identificado em Santos, pois o conflito foi igualmente travado em torno da questão do solo urbano, apesar de a proposta elaborada também conter outras dimensões.¹² Em São Paulo, da mesma forma que em Santos, a mobilização e participação dos setores populares ou de qualquer outro setor social não foram expressivas, exceto dos grupos ligados à produção imobiliária urbana e de entidades que se solidarizaram com as posições desses grupos, além de arquitetos urbanistas avaliando as proposições.¹³ De forma distinta em relação a Santos, o espaço institucional das discussões e negociações foi a Câmara municipal.

O projeto de lei do Executivo entrou na Câmara em maio de 2002, após ter sido elaborado sem maiores repercussões públicas. De acordo com o projeto apresentado, o índice de aproveitamento fixado correspondia a uma vez a área do terreno, podendo chegar a até 1,7 vez, conforme

a área e acima desses valores, e até 2,5 vezes, seria aplicado o mecanismo da outorga onerosa do direito de construir com contrapartida em dinheiro. Essa proposição fundamentava-se na queda do preço dos terrenos e, por conseqüência, na ampliação do acesso à terra urbana aos segmentos de população de menor poder aquisitivo. Os recursos advindos da venda do potencial construtivo seriam revertidos aos cofres públicos e retornados à coletividade sob a forma de benfeitorias e equipamentos urbanos.

O projeto aprovado pela Câmara municipal, em agosto de 2002, alterou os índices propostos pelo Executivo, com a adoção de novos procedimentos, a saber: escalonamento gradual de implantação do mecanismo da outorga onerosa que considera 2003 como período de transição e 2004 como período de implantação definitiva, com a adoção de índices de aproveitamento mais flexíveis e variáveis segundo zonas urbanas da cidade. Nas zonas mistas e de alta densidade (Z-3, Z-4, Z-5, Z-10 e Z-12), com coeficiente básico gratuito igual a três em 2003 e a dois em 2004. Nas zonas residenciais de baixa densidade (Z-2), a taxa gratuita é igual a um, podendo chegar a dois, nos casos em que houver o compromisso em manter parte do terreno ajardinado e permeável. Nessas zonas, o índice poderá chegar a 2,5 vezes a área do terreno, mediante compra do direito de construir. E nas zonas estritamente residenciais (Z-1), foi mantido o índice de aproveitamento igual a um.

As alterações introduzidas no texto final aprovado integraram o substitutivo do Legislativo municipal, elaborado pelo vereador Nabil Bonduki, em um contexto de reações intensificadas por pressão das entidades ligadas à produção imobiliária urbana à proposta do Executivo municipal em alterar a regra vigente de regulação do uso e ocupação do solo urbano. A reação então havida marcou os debates pela ênfase nos impactos decorrentes sobre o mercado caso o mecanismo da outorga onerosa do direito de construir fosse implementado tal como proposto. De forma a contextualizar a participação desse setor, seu nível de organização e capacidade de pressão, vale recuperar três episódios havidos, amplamente divulgados (e apoiados) pela mídia impressa paulistana.¹⁴

O primeiro episódio recupera a posição explicitada por Raul Leite Luna, presidente do capítulo brasileiro da Federação Internacional das Profissões Imobiliárias (Fiabci) antes mesmo da entrada do projeto de lei na Câmara. Com forte carga ideológica, em matéria paga (anúncio publicitário) publicada no jornal *O Estado de S. Paulo* (23/4/2002), Luna deu o teor da crítica à proposta do Executivo paulistano em artigo que ressalta de forma emblemática a posição do setor por ele representado. Para ele, caso a Câmara viesse a aprovar a proposta enviada pelo Executivo iríamos "assistir ao maior ato de usurpação da propriedade privada de que se tem notícia em toda a história do país". E mais adiante acrescentou:

41

A Prefeitura passa assim não só a encarecer o imóvel, mas a *elitizar* (grifo nosso) ainda mais o uso do solo. Isto porque, além de arcar com o custo do terreno, o comprador terá, pelo novo plano, de pagar esse valor extra à Prefeitura. Assim, só quem estiver em condições de pagar duas vezes vai conseguir construir.

Daí que a alegação de que esta mágica vai fazer cair o preço do terreno não encontra pé na realidade.

O *segundo episódio* refere-se ao evento realizado na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) em 12/6/2002, para discutir exclusivamente o plano diretor de São Paulo. As lideranças ali presentes foram explícitas na manifestação de suas posições. Em matéria de 13/6/2002, o jornal *O Estado de S. Paulo*, ao sintetizar as discussões realizadas, colocou que “a maior bronca do setor da construção ficou, entretanto, por cobrança da chamada outorga onerosa”. Arthur Quaresma, presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon-SP), foi direto ao afirmar que instituir a outorga onerosa era “confisco. Vamos pagar pelo que hoje é de direito do proprietário de construir”. Para ele, o plano visa mais a arrecadação de recursos para a prefeitura e não considera os interesses urbanos da cidade. Para as entidades representativas do setor imobiliário, esses interesses urbanos se traduzem em otimizar os investimentos imobiliários realizados na cidade.

Por fim, o *terceiro episódio* foi a mobilização feita pelas entidades do setor

da produção imobiliária urbana em organizar o que denominaram Frente pela Cidadania, integrada por 30 entidades, direta ou indiretamente articuladas na defesa de interesses econômicos específicos.¹⁵

A oposição manifesta por essas entidades ao plano diretor apresentado apelou à sociedade, explicitando as perdas para o trabalhador e para a família, decorrentes da queda da produção imobiliária urbana. A aprovação das novas regras de regulação do solo urbano traria efeitos diretos para o trabalhador, pois causaria desemprego e, para a família, as repercussões seriam a do adiamento da realização do sonho da casa própria em consequência da redução da oferta de moradias.

O que de fato argumentos dessa natureza explicitavam era a defesa do setor de produção imobiliária em buscar de manter a regra vigente na regulação do uso e ocupação do solo urbano, isto é, sem outorga onerosa. Insistir na proposta apresentada pelo Executivo representava o risco de conduzir a política ao impasse e paralisação do processo na Câmara municipal. A alternativa contida no substitutivo elaborado pelo vereador Bonduki foi o enquadramento do objeto circunscrito aos parâmetros aceitos pelo setor da produção imobiliária urbana. Em poucas palavras, foi a alternativa possível e negociada com os interesses do setor de produção imobiliária. Para Romeu Chap Chap, presidente do Secovi São Paulo, Nabil Bonduki teve bom senso no texto elaborado (*O Estado de S. Paulo*, 13/7/2002). Para Bonduki, o resultado alcançado mostra que houve um processo de negociação

com a sociedade, pois foi “a primeira vez que um plano diretor foi elaborado e votado de forma democrática” (Id., 14/8/2002).

O processo de definição – e posterior aprovação – do plano diretor em São Paulo pouco diferiu do ocorrido em Santos. Nas duas cidades, a despeito da diversidade de proposições contidas nas respectivas propostas elaboradas, a discussão centralizou-se em torno das regras tidas como básicas pelas forças sociais que de fato se mobilizaram para participar do processo de discussões, quais sejam os instrumentos de regulação do solo urbano tão caros ao setor da produção imobiliária urbana. Em Santos, a articulação foi mais restrita, com a liderança exercida pela Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista. Em São Paulo, a articulação foi mais ampla e complexa, indicador de um ambiente sócio-político que contém número maior e mais diversificado de instituições organizadas do mercado imobiliário e a elas solidária.

Em Santos e em São Paulo, os interesses do setor produtor imobiliário vale-ram-se igualmente dos canais institucionais para participar na definição da política. O fórum que conquistou a atribuição efetiva de deliberar sobre o plano diretor em Santos foi o Conselho Consultivo do Plano Diretor, espaço institucional com forte representação daquele setor. Malgrado os esforços de ampliação do fórum de discussões, para a incorporação de outras forças sociais, bem como os esforços ainda que tímidos para alterar a composição do Coplan, as definições do plano diretor

ficaram restritas à negociação com o setor da construção imobiliária e nos itens de seu interesse. Em São Paulo, as negociações se deram na Câmara municipal, espaço político-institucional de representação da sociedade paulistana no qual se procedeu à revisão, com redefinição, da proposta original de plano diretor apresentada pelo Executivo, também polarizada nos itens explicitados pelos interesses da produção imobiliária urbana.

Em Santos e em São Paulo, portanto, não se escapou ao padrão geral observado nas políticas públicas que buscam definir instrumentos de regulação da produção urbana a partir da interlocução com os grupos ligados ao setor da produção imobiliária urbana, principalmente com seus segmentos empresariais e, secundariamente, com os segmentos profissionais que lhes dão suporte.

Não é de surpreender que o perfil social dos interlocutores da política nas duas cidades esteve fortemente marcado por esses grupos, assim como o campo mais geral que tradicionalmente delimita quais são os problemas e de que modo são normalmente definidos e tratados. Ou seja, é a forma mesma como as políticas existentes se desenvolvem que define alguns grupos como vozes legítimas (no sentido da autoridade reconhecida por outros centros de poder) em um campo particular de política e, simultaneamente, tornam outras vozes menos críveis (Weir, 1992, p. 191). As políticas já desenvolvidas, além disso, influenciam o leque de soluções possíveis e fornecem analogias das quais políticos

e *policy-makers* utilizam-se para julgar futuras opções.

Foi o que se verificou em Santos e São Paulo. A despeito dos esforços em deslocar o objeto da política, dispensando-lhe tratamento redistributivo, os grupos sociais efetivamente mobilizados buscaram defender sua manutenção no âmbito da arena regulatória. Em seu âmbito, os conflitos foram acirrados durante a fase de definição dos regulamentos de uso e ocupação do solo urbano, pois é nesse momento que eles ocorrem.

Como resultado, não se pode desconhecer os avanços ocorridos e as perspectivas de definição da função social da propriedade urbana em outras bases, por meio do estabelecimento de novas parcerias entre os setores público e privado no processo de produção das cidades. Em São

Paulo, a lei aprovada manteve o mecanismo da outorga onerosa do direito de construir, talvez mitigada, adequando-o aos interesses do mercado produtor imobiliário. Em Santos, a preservação do zoneamento funcional, em detrimento do zoneamento por adensamento, não excluiu a instituição de zonas especiais, restringindo a seus perímetros a definição de instrumentos de regulação especiais, como foi o caso da lei das zonas especiais de desenvolvimento econômico (Zede), instrumento de regulação pública que isola porções do território municipal para adensamento urbano diferenciado e adapta o instrumento da outorga onerosa do direito de construir, restringindo-o a situações urbanas específicas, além da própria lei de instituição das zonas especiais de interesse social (Zeis).

44

Sonia Nahas de Carvalho

Socióloga. Doutora em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.
sonianahas@seade.gov.br

Notas

- (1) O artigo 4º é aquele que faculta ao poder público municipal exigir, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a promoção do seu adequado aproveitamento.
- (2) De acordo com Edésio Fernandes (1995), os esforços de mudança, identificados no início da década de 1960, resultaram de um Legislativo mais ativo, em contexto de crescimento da mobilização social que aprovou a lei federal nº 4.132, de 1962, permitindo a

desapropriação urbana para fins de “interesse social”. Contudo, enquanto instrumento de planejamento urbano, essa lei mostrou-se restrita ao fixar que a compensação para a desapropriação somente pode ser paga em dinheiro, em um contexto de administrações municipais com recursos financeiros escassos, e ao impedir sua utilização para fins urbanísticos, como a formação de estoques de terras. No período pós-1964, apesar das mudanças institucionais no aparato de planejamento, todas as tentativas de reforma legal da ordem urbana foram obstruídas.

- (3) De acordo com o artigo 46, no caso das áreas delimitadas, o proprietário poderá requerer o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilizar financeiramente o aproveitamento do imóvel. De acordo com o parágrafo 1º, entende-se por consórcio imobiliário “a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas”.
- (4) No âmbito do sistema tributário (artigo 156, inciso I, parágrafo 1º), a Constituição introduz um novo dispositivo referente à progressividade do imposto predial e territorial urbano, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Conforme Caiado (1991, p.154), esse é um dispositivo novo somente no conteúdo da Constituição federal de 1988, posto que vigora desde 1966 no Código Tributário Nacional e sua aplicação está regulamentada em vários municípios.
- (5) Por ocasião do processo constituinte, esse tema foi polêmico, com posições mais conservadoras, explicitadas pelos membros do Centrão, defensores única e exclusivamente da desapropriação de imóveis com “prévia e justa indenização em dinheiro”. A posição da então liderança peemedebista – integrada à Comissão de Sistematização – era a de manter o dispositivo constitucional que permitiria ao poder público taxar ou mesmo desapropriar áreas urbanas “não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas”.
- (6) De forma complementar, vale observar que o artigo 44 do Estatuto da Cidade estabeleceu que, para a gestão orçamentária participativa de âmbito municipal, deverão ser previstas a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara municipal. Em relação às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o artigo 45 estabeleceu que os organismos gestores deverão incluir, “de forma obrigatória e significativa, a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.
- (7) O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos foi aprovado em 23/11/1998, sem que tivesse apresentado diferenças de maior expressão quando comparado com o projeto de lei enviado à Câmara municipal por David Capistrano Filho.
- (8) A referência conceitual é tomada de T. Lowi (1964) em estudo que propôs três categorias de políticas públicas – distributiva, regulatória e redistributiva – caracterizadas a partir do tratamento combinado de objetos de decisão e estruturas de participação.
- (9) O debate para a instituição da outorga onerosa – ou solo criado, como é também reconhecida – esteve presente nas agendas de debate público e governamental nos anos de 1970. O tema fez parte do projeto de lei federal sobre desenvolvimento urbano e foi discutido durante a gestão Olavo Setúbal na prefeitura de São Paulo.

- (10) A análise de Santos baseia-se na pesquisa feita para a minha tese de doutorado (ver bibliografia) e a de São Paulo valeu-se predominantemente da consulta de material de imprensa.
- (11) As discussões sobre o plano diretor no governo Telma de Souza enfatizaram a instituição do mecanismo do solo criado, ou índice padrão de aproveitamento, mas também incluía a proposição do zoneamento por adensamento. Além disso, a estratégia adotada foi a de implementar o plano diretor “por partes”, garantido em parte pelo fato de se dispor de um plano diretor em vigor (aprovado em 1968), o que favoreceu a aprovação das leis de criação da Área de Proteção Ambiental (APA) e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).
- (12) Em São Paulo, a abrangência do plano diretor foi também mais ampla, contendo as diretrizes básicas ao ordenamento da cidade. Distintamente de Santos, contudo, a proposta apresentada pelo Executivo e a lei aprovada não incluíram o zoneamento, objeto de instrumento legal posterior. A título de registro, o projeto aprovado pela Câmara de vereadores incluiu alguns artigos contendo a mudança do zoneamento em áreas específicas, motivo de muitas reações. Esses artigos foram vetados pela prefeita ao sancionar a lei.
- (13) Pelo material de imprensa consultado, houve também a manifestação de arquitetos urbanistas, como expressão de opinião mais individual do que representação de uma categoria profissional. As críticas ou sugestões apresentadas tiveram pouco impacto na versão de plano diretor aprovada pela Câmara.
- (14) A fonte consultada limitou-se às matérias publicadas pelo jornal *O Estado de S.Paulo*.
- (15) Essas entidades são: Associação das Administradoras de Bens Imóveis e Condomínios de São Paulo (Aabic); Associação Brasileira de Shoppings Centers (Abrasce); Associação Comercial de São Paulo (ACSP); Associação das Distribuidoras de Madeira do Estado de São Paulo (Adimasp); Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil (ADVB); Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo (AELO); Associação Brasileira de Lojistas de Shopping Centers (Alshop); Associação Nacional dos Comerciantes de Materiais de Construção (Anamaco); Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (Apeop/SP); Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp); Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (Asbea); Associação Paulista Viva; Câmara de Valores Imobiliários do Estado de São Paulo (CVI); Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercio); Capítulo Nacional Brasileiro da Federação Internacional das Profissões Imobiliárias (Fiabci/Brasil); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp); Instituto de Engenharia (IE); Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo (Ibape); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP); Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo (Sciesp); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi/SP); Sindicato dos Empregados em Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, Guarulhos, Barueri, Diadema e São Caetano do Sul, Estado de São Paulo (Seecovi); Sindicato do Comércio Atacadista de Louças, Tintas e Ferragens de São Paulo (Sincaf); Sindicato do Comércio Varejista de Materiais de Construção da Grande São Paulo (Sincomavi); Sindicato das Empresas de Garagens e Estacionamentos do Estado de São Paulo (Sindepark); Sindicato do Comércio Varejista de Vidro Plano, Cristais e Espelhos; Sindicato da Indústria da Construção de São Paulo (Sinduscon/SP); Sindicato da Indústria da Construção Pesada de São Paulo (Sinicesp); Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção Civil do Estado de São Paulo (Sintracon); e Sindicato do Comércio Atacadista de Madeiras do Estado de São Paulo (Sindimasp).

Referências

- CAIADO, A. S. (1991). *A política urbana no Brasil constituinte*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- CARVALHO, S. N. (1985). Políticas públicas em questão: a experiência do programa Cura. *Perspectivas*. Unesp, Araraquara, v. 8, pp. 13-28.
- _____. (1999). *Planejamento urbano e democracia: a experiência de Santos*. Tese de Doutorado. Campinas, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp.
- _____. (2001). Plano Diretor em Santos: política negociada. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v. 15, n. 1, jan-mar, pp. 121-134.
- CINTRA, A. O. (1978). "Planejando as cidades: política ou não política". In: CINTRA, A. O. e HADDAD, P. R. (orgs). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____. (1983). *The politics of comprehensive metropolitan planning: a case study of Belo Horizonte*. Tese de doutorado. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- FERNANDES, E. (1995). *Law and urban change in Brazil*. England, Avebury.
- INSTITUTO PÓLIS (2001). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília. Patrocínio da Câmara dos Deputados/Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República.
- LOWI, T. (1964). American business, public policies, case-studies and political theory. *World Politics*. v. 16, n. 4, jul. **47**
- MARTINS, M. L. R. R. (1989). *Plano diretor e gestão participativa*. Seminário Plano Diretor Municipal. 23-25 de agosto, FAU-USP, São Paulo.
- ROLNIK, R. (1994). "Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas". In: RIBEIRO, L. C. de Q. e SANTOS Jr., O. A. dos (org). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. São Paulo, Civilização Brasileira.
- SALVATORE, V. L. de O. (1996). *Impasses decisórios na relação Executivo-Legislativo: o plano diretor da cidade de São Paulo no governo do PT (1989-1992)*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Escola de Engenharia de São Carlos (1976). Centro de Processamento de Dados e Estudos de Sistemas. *Avaliação do planejamento municipal no Estado de São Paulo*. Relatório final. Responsável: Eurico de Andrade Azevedo.
- WEIR, M. (1992). "Ideas and the politics of bounded innovation". In: STEINMO, S. et alii (orgs). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. USA, Cambridge University Press.

Recebido em fev./2006
Aprovado em maio/2006

