



Os rumos do Plano Diretor

Lançado em 2002, o Plano Diretor Estratégico previa várias ações para melhorar a vida em São Paulo que ainda não saíram do papel

FAUSTO SALVADORI FILHO

Em São Paulo, 110 mil moradores de áreas de risco enfrentam o medo sempre que começa a chover. São Paulo: onde os moradores passam em média 2 horas e 42 minutos presos no trânsito, todos os dias. A mesma São Paulo que oferta dez vagas de emprego por habitante se você mora numa região central – e menos de uma vaga para cada sete pessoas para quem vive na periferia. A mesma periferia que chega a ter

menos de 1 m² de área verde por habitante, quando a Organização Mundial de Saúde recomenda 12 m². Na cidade de São Paulo, onde o próprio ar, de tão sujo, contribui para matar 4 mil pessoas todos os anos.

Problemas não faltam em São Paulo. E a solução de quase todos passa, de algum jeito, pela discussão do seu Plano Diretor Estratégico. Instituído em 2002, com a promulgação da Lei nº 13.430, o PDE trouxe para a le-

Comissão
debateu
proposta de
revisão em
40 audiências
públicas

gislação municipal uma série de ferramentas criadas para tornar mais humana a vida de quem mora nas cidades, seguindo o figurino estabelecido um ano antes pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257). Garantir inclusão social e promover melhoria da qualidade da vida são as metas centrais do Plano, que, nove anos depois, ainda continuam distantes de virar realidade.

A lei que criou o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo previa uma revisão em 2006, mas a proposta de mudança apresentada pela Prefeitura foi bombardeada de todos os lados, por diferentes setores da sociedade, até que acabou sendo deixada de lado. Oficialmente, a proposta de revisão (Projeto de Lei nº 671/2007) continua em tramitação no Legislativo, mas, como o PDE atual só tem validade até 2012, a Presidência da Câmara considera mais produtivo discutir a criação de um novo Plano, que entraria em vigor em 2013, do que a revisão do atual. “Não faz sentido votar um projeto que, em tese, faz uma revisão de algo que vale até o final do ano que vem”, avalia o presidente da CMSP, José Police Neto (PSD).

Procurada pela Revista do Parlamento Paulistano, a assessoria de imprensa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano preferiu não responder se o Executivo pretende retomar a revisão do Plano de 2002 ou iniciar a discussão de uma nova lei. Seja qual for a

proposta, Police afirma que o debate sobre nova versão de Plano Diretor para o Município chegará em boa hora. “Nunca se discutiu tanto conceitualmente a cidade. Há uma fervilhaça, porque todo mundo quer ver a cidade funcionar”, afirma.

Elaboração do Plano de 2002 teve um nível até então inédito de participação popular

O Plano Diretor aprovado pela CMSP em 2002 não foi o primeiro do Município, mas sua elaboração contou com um ingrediente novo: um nível até então inédito de participação popular, que discutiu a proposta em mais de 40 reuniões, reunindo 3 mil participantes de mais de 500 entidades. Algo que não existia quando o Município implantou seu primeiro Plano Diretor, em 1971, um dos mais pesados dos Anos de Chumbo da ditadura militar, época em que as Câmaras Municipais tinham função pouco mais do que decorativa. O cenário já era bem diferente em 1988, ano em que outro Plano foi promulgado: mesmo assim, o prefeito Jânio Quadros submeteu o projeto à CMSP sob um regime chamado de decurso de prazo, com o qual conseguiu que a nova lei fosse aprovada sem enfrentar discussões com





vereadores ou a população. Outras propostas de Plano Diretor, apresentadas pelo Executivo em 1985, 1991 e 1998, não chegaram a ser votadas.

A revisão que não foi

Em 2007, o prefeito Gilberto Kassab enviou à CMSP o seu projeto de revisão do Plano Diretor, dando início a uma onda de protestos e ações judiciais. Os setores da sociedade civil que se opuseram ao projeto reclamavam que faltou espaço para a participação social na construção do PL. “A Prefeitura da cidade de São Paulo procedeu de forma pouco democrática, desde a apresentação do Projeto até o encaminhamento para a Câmara Municipal, retrocedendo no processo de discussão e gestão participativa”, dizia um abaixo-

-assinado que chegou a ter o apoio de 211 entidades, entre elas o Movimento Defesa São Paulo, o Instituto Pólis e a União dos Movimentos de Moradia.

O arquiteto urbanista Jorge Wilhelm, que coordenou a criação do PDE em 2002, como secretário municipal de Planejamento Urbano, ataca a maneira como a Prefeitura tentou modificar o plano. “Fizemos várias reuniões públicas para elaborar o Plano Diretor. Eles tentaram modificá-lo com uma penada, o que é uma estupidez do ponto de vista urbanístico e político”, afirma.

O Executivo também foi acusado de extrapolar os limites da revisão e apresentar um projeto que, na prática, propunha a criação de um novo Plano Diretor. “A intenção do governo foi apresentar um novo plano, retirando artigos que



População se manifesta em audiência pública da CMSP sobre Plano Diretor

se referem a questões sociais, como saúde, educação e participação popular, além de retirar as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). O projeto apresentado pela prefeitura retirava o caráter estratégico do plano e o reduzia a um plano urbanístico de obras”, afirma o vereador Chico Macena (PT), hoje vice-presidente da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da CMSP.

Numa tentativa de aprimorar o projeto do Executivo, a Comissão de Política Urbana decidiu redigir um substitutivo ao projeto do Executivo. Ao longo de 2010, a Comissão realizou 40 audiências públicas em todas as regiões da cidade para debater a proposta.

A ação não convenceu os grupos que se opunham à revisão. “A iniciativa da Câmara de fazer o debate foi importante, mas insuficiente”, afirma Benedito Roberto Barbosa, coordenador da União Nacional dos Movimentos de Moradia. Para Heitor Marzagão Tommasini, presidente do Conselho do Movimento Defesa São Paulo, não caberia à Câmara fazer modificações profundas num projeto de Plano Diretor. “O Legislativo pode e deve chamar audiências públicas para debater o Plano, mas não pode assumir o papel de fazer o planejamento urbano, que é do Executivo. É a Prefeitura, por meio de suas secretarias, que tem o corpo técnico habilitado para decidir o planejamento da cidade”, diz.

“O Legislativo recebeu do Executivo uma bola quadrada, que era difícil de arredondar”, afirma o ex-vereador e arquiteto urbanista Nabil Bonduki, hoje secretário nacional de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, que foi relator do projeto do Plano Diretor Estratégico de 2002 na CMSP. Segundo ele, a falta de transparência e de participação popular na elaboração do projeto de revisão pelo Executivo produziu na população uma desconfiança em relação à proposta que acabou contaminando toda a discussão, mesmo com a ampliação do processo participativo feito pela CMSP. “Eu fui vereador e posso dizer que não é fácil para o Legislativo conseguir alterar substancialmente um projeto do Executivo como este do Plano Diretor”, afirma.

Comissão da CMSP realizou 40 audiências para debater substitutivo de revisão do PDE

Parte das entidades que ficaram contra a revisão entrou com ações na Justiça que atrasaram o andamento do Plano na CMSP. A última decisão judicial, proferida pelo Tribunal de Justiça em 11 de abril de 2011, liberou o projeto de revisão para voltar a tramitar na Casa.

Para o presidente da Câmara, as críticas ao processo de

revisão vieram de “uma elite intelectual que quer ser dona do processo” e de pessoas que não entenderam o que estava sendo discutido. “As pessoas que criticaram o Projeto de Lei não o leram e foram mobilizadas por uma elite intelectual que também não leu e por uma elite econômica que estava satisfeita com o que já tinha”, afirma Police.

Para os que acusaram os vereadores de atenderem aos interesses do mercado, o vereador afirma que a resposta foi dada com a aprovação pela CMSP da Lei nº 15.234/10, de sua autoria, que instituiu o IPTU progressivo no tempo, que dá ao Município o poder de usar o Imposto Predial e Territorial e Urbano como arma para combater a especulação imobiliária. “Parte dos movimentos sociais, que foram até usados como massa de manobra para não deixar avançar o processo de revisão do plano, hoje, ao enxergar o que a gente vem produzindo, se envergonha de não ter participado mais ativamente disso”, avalia Police.

Nabil Bonduki: “O Legislativo recebeu do Executivo uma bola quadrada”

O IPTU progressivo no tempo segue o princípio da função social da propriedade, presente na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. É a ideia de que o direito à propriedade

não é absoluto. Para ser dono de um imóvel, o proprietário precisa dar algum uso social a ele. Quem mantém um imóvel não edificado, vazio ou subutilizado, apenas esperando pela possível valorização do mercado, passa a ser obrigado a pagar valores mais altos de IPTU. “Para não ser obrigado a pagar um valor de imposto que pode chegar a 15% do preço do imóvel, o proprietário tem de dar finalidade ao imóvel, e isso faz a cidade funcionar”, explica Police.

No papel

Embora só tenha sido regulamentado em 2010, o IPTU progressivo no tempo já fazia parte do Plano Diretor promulgado em 2002. E, igual a ele, há uma série de instrumentos lançados pelo Estatuto da Cidade e previstos no PDE que até hoje não viraram realidade.

Jorge Wilhelm lembra que o PDE apresentava uma série de propostas para os problemas das enchentes, como a obrigação de reservar 30% da área de pátios de estacionamentos para drenagem natural do solo, que já poderiam ter reduzido o impacto dos alagamentos na cidade se tivessem sido aplicadas ao longo destes nove anos.

Sem falar nas Zonas Especiais de Interesse Social. Um dos principais instrumentos criados para garantir a inclusão social nos municípios, as Zeis são porções do território desti-

Coeficiente de aproveitamento: o que é

O coeficiente de aproveitamento básico define o tamanho das edificações que um proprietário pode construir em um terreno sem pagar a mais por isso. Se o coeficiente básico de uma região é 1, por exemplo, isso significa que um terreno de 1.000 m² poderá ter no máximo 1.000 m² de área construída; se o coeficiente básico for 2, é possível chegar a 2.000 m².

Dentro de determinadas condições, a Prefeitura pode permitir construções acima do coeficiente básico, até o teto do coeficiente máximo (que pode chegar a 4), desde que o proprietário pague pela diferença. Cada zona ou distrito dispõe, assim, de um estoque de potencial construtivo, que corresponde à quantidade de áreas construídas que podem ser adquiridas acima do coeficiente básico.

Isso é possível, por exemplo, nas áreas das operações urbanas consorciadas, pensadas como grandes intervenções no território urbano – há quatro delas em operação no momento (Água Branca, Água Espaiada, Centro e Faria Lima) e outras três em fase de licitação (Lapa/Brás, Mooca/Vila Carioca e Rio Verde/Jacu). Neste caso, o valor cobrado pela Prefeitura de quem construir acima do coeficiente básico deve ser reinves-

tido na região daquela mesma operação urbana.

Dinheiro de outorga onerosa deveria financiar projetos em bairros pobres

Já a outorga onerosa do direito de construir, outro instrumento que permite passagens do coeficiente básico para o máximo, tem um lado mais marcante de promoção de justiça social. O dinheiro arrecadado pela outorga onerosa, que geralmente é praticada nos bairros mais ricos, queridinhos do mercado imobiliário, vai para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), que pode aplicá-lo em bairros carentes de investimentos em habitação.

Ou, pelo menos, é o que deveria acontecer. Em junho último, investigação conduzida pela Corregedoria Geral do Município, com apoio do Ministério Público e da Polícia Civil, apontou que um grupo de empreiteiras beneficiado com a outorga onerosa teria falsificado suas guias de recolhimento, gerando prejuízos de mais de R\$ 50 milhões à Prefeitura. Na CMSP, as denúncias de fraudes nas outorgas estão sendo investigadas por uma subcomissão instalada no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.



Fotos: Fernando Stankuns/Creative Commons

nadas à recuperação urbanística e à regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda, como favelas, cortiços, loteamentos precários e conjuntos irregulares. Entre os incentivos fornecidos nessas zonas especiais, está a possibilidade de construir edificações maiores do que o coeficiente básico permitido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento) sem pagar a mais por isso, desde que os imóveis sejam destinados a Habitações de Interesse Social (HIS) ou Habitações do Mercado Popular (HPM).

Vários instrumentos previstos no Plano Diretor não foram regulamentados

“O Município tem quase mil Zeis demarcadas, mas a maioria não saiu do papel”, lembra o arquiteto urbanista Kazuo

Nakano, pesquisador do Instituto Pólis. As exceções foram as Zeis de Heliópolis e Paraisópolis, onde as favelas locais estão sendo urbanizadas. Mesmo nesses casos, Nakano diz que é necessário um acompanhamento por parte do poder público para evitar um processo de expulsão indireta dos moradores. “A regularização fundiária tem um efeito considerável na valorização dos imóveis. Isso, ao lado de um bairro que se valoriza, como o Ipiranga, ao lado de Heliópolis, pode fazer com que os moradores não consigam permanecer no local. Isso ocorreu nos Cingapuras: muitas famílias de baixa renda saíram e os imóveis acabaram comprados por famílias de renda mais elevada”, conta.

O livro *Lições da Cidade*, organizado por Police Neto, atribui o fracasso na implantação das Zeis aos diferentes valores de coeficientes de aproveitamentos (entenda o

Metrô lotado em SP: solução dos problemas urbanos passa pelo Plano

**Importantes
para melhorar
vida nas
periferias,
Zeis não
saíram do
papel**

conceito na pág. 63) adotados pelo Plano Diretor. Segundo o livro, a classificação do Plano acabou privilegiando alguns tipos de construção destinados à classe média alta, sob a nomenclatura R2-v, com coeficientes de aproveitamento básico 2 e máximo 4. Em outras palavras, isso significa que as construtoras podem edificar imóveis com área construída duas vezes maior do que o terreno sem pagar à Prefeitura pela diferença. Adicione esta vantagem para prédios de apartamentos destinados à classe média e o resultado será o que se viu nos últimos anos: uma corrida ao ouro imobiliário que atraiu os investimentos do mercado apenas para as regiões mais nobres do Município. “Os tipos de construção agraciados com o direito em dobro competem diretamente em espaço e recursos com os projetos habitacionais destina-

dos à população mais pobre – Habitação de Interesse Social (HIS) e, em especial, Habitação do Mercado Popular (HMP) –, numa absurda inversão de valores, visto que a redução do déficit habitacional tem de estar no centro de qualquer planejamento urbano que deseje o equilíbrio e a justiça social”, afirma a obra.

Para evitar estas distorções, Police propõe eliminar os coeficientes básicos de valor 2 como existem hoje em algumas zonas. A mesma ideia é defendida por Macena: “Defendo que o coeficiente de aproveitamento básico seja 1 para todo o Município. A diferença que uma construção apresentar entre o coeficiente máximo e mínimo seria revertida em investimentos urbanísticos”.

A falta de uma implementação correta do PDE também atrapalha a rotina de quem utiliza os veículos cada vez mais lotados



do transporte público no Município. O Executivo ainda não conseguiu criar polos geradores de emprego fora da região do centro expandido: ou seja, a maior parte da população continua a morar na periferia e a trabalhar no centro, inchando o sistema de transporte além da conta. “As operações urbanas poderiam promover a descentralização do emprego, mas é preciso que elas não expulsem os pobres, como ocorre na Água Espreada”, diz Nakano.

E há outros itens que precisam ser enfrentados para chegar a um Plano Diretor que cumpra seus objetivos de produzir uma cidade melhor. A elaboração dos Planos de Bairro, ainda por ser feita, bem como o Plano de Habitação e o Plano de Transporte e Circulação.

Novo plano

Antes de se discutir uma nova versão do Plano Diretor, é preciso entender o que a lei de

2002 trouxe de bom e de ruim para a cidade. “É necessário fazer uma avaliação detalhada do PDE, com pesquisas de campo, para definir quais componentes deixaram de ser implantados e analisar o impacto dos que foram implantados, como a outorga onerosa e a operação urbana”, aponta Nakano.

Feita a análise das consequências do Plano, tanto essa avaliação como as propostas de modificação precisam ser apresentadas em detalhes à população. E, para garantir a participação democrática, a população precisa ser qualificada para entender o que está sendo tratado. “Uma audiência pública sobre um assunto como o Plano Diretor que não for baseada num processo de capacitação da população não vai dar em nada”, diz Nakano. “Sem qualificação, a população vai às audiências sobre PDE para discutir buraco de rua”, concorda Tommasini. No processo de qualificação, é necessário integrar a divulga-

Para especialistas, audiências só funcionam quando há processo de qualificação



Melhorar a qualidade do transporte público passa pela descentralização do emprego

ção de materiais informativos, impressos e on-line, com a realização de atividades de formação nos bairros. “O Brasil já dispõe de metodologias de formação popular muito avançadas para isso”, lembra Nakano.

Tommasini chama atenção para outro ponto: as audiências não podem ser usadas apenas para apresentar pontos sobre os quais o poder público já se decidiu. “As audiências públicas devem servir para discutir o que ainda está em elaboração, não o que está pronto, para não serem apenas uma chancela para o que o Executivo faz”, diz.

Nove anos após a criação do Plano Diretor, o debate

sobre a cidade atingiu um outro nível, segundo o presidente da Câmara. “As intervenções do Parlamento, do Executivo e do próprio empreendedor estão se qualificando”, aponta Police. Com os empreendedores cada vez mais obrigados a considerar o entorno de suas propriedades, fica cada vez mais distante “o debate do lote”, aquele feito a partir do ponto de vista de quem vê apenas o seu pedaço da cidade e mais nada, “o debate que retalha e destrói a cidade”. Um novo Plano Diretor viria a se beneficiar dessa visão mais ampla da sociedade. Para dar certo, contudo, um novo Plano precisa da participação ativa da CMSP. “Podemos ter uma nova lei desde que a Câmara assuma um pedaço da sua responsabilidade, que é a de fazer a escuta que só ela é capaz de fazer: a escuta do distrito, da subprefeitura. Ninguém mais qualificado do que 55 eleitos para discutir isso.” ■

SAIBA MAIS

Livros

Lições da cidade: questionamentos e desafios do desenvolvimento urbano na cidade de São Paulo. Alexandre Gomes, Antônio Margarido, Aparecido Manoel Pereira dos Santos, Candido Malta Campos Filho, Mariana de Cillo Maluffe (organizado por José Police Neto).

Planos Diretores Municipais – Novos conceitos de planejamento territorial. Laura Machado de Mello Bueno. Annablume. 2007

Sites

Blog da Raquel Rolnik. <http://raquelrolnik.wordpress.com>

Instituto Pólis. <http://www.polis.org.br>