

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Conteúdos políticos do Plano Diretor: por quê, onde, como e que diferença faz?

Telma Hoyler

Mestranda em Ciência Política
telmahoyler@gmail.com

Samuel Ralize de Godoy

Mestrando em Ciência Política
samuel.ralize@gmail.com

Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014.

Conteúdos políticos do Plano Diretor: por quê, onde, como e que diferença faz?

Telma Hoyler e Samuel Ralize de Godoy

Resumo

Dentre os assuntos que têm ocupado a agenda da Ciência Política brasileira, figuram a análise do comportamento Legislativo, das relações entre Executivo e Legislativo e dos encaixes entre sociedade civil e o Estado. A elaboração do Plano Diretor em São Paulo constitui um evento privilegiado para observar como interagem simultaneamente todos esses atores na consecução de um instrumento de planejamento urbano, comumente analisado como técnico pela profusão de seus dispositivos regulatórios, mas que se sobressai pelo seu caráter político. Por meio de entrevistas, observações empíricas das audiências públicas promovidas e revisão da produção teórica existente sobre o tema, este artigo elenca os diversos interesses que permeiam o plano, sistematiza aspectos institucionais de sua elaboração, enfatizando instrumentos como dispositivos políticos, e faz um balanço dos aprendizados políticos entre a elaboração do PD 2002 e sua revisão em curso.

Palavras-Chave

Plano Diretor – Planejamento Urbano – Instrumentos urbanísticos

Introdução

O objetivo deste artigo é enfatizar os instrumentos do Plano Diretor como dispositivos políticos, e não meramente técnicos. O trabalho se desenvolve ao longo de quatro seções, além da introdução e considerações finais. A primeira seção é dedicada aos precedentes históricos do planejamento urbano e ao marco legal do Plano Diretor (PD), que a partir de uma revisão bibliográfica discute suas origens, o tratamento dado pela literatura e a ausência de estudos pela Ciência Política. A segunda seção discute o pano de fundo do PD: para que serve, e a quem serve, defendendo-se intensamente que as decisões tomadas são políticas, mais que técnicas. A terceira seção é dedicada ao ambiente em que as decisões são produzidas no caso do município de São Paulo, discutindo instituições políticas e as burocracias que, nos últimos quinze anos, permitiram que o planejamento urbano em São Paulo se tornasse o que é atualmente. A quarta seção examina o processo de elaboração do PD, sobretudo o processo participativo da revisão atualmente em curso no Legislativo, que toma lugar como o Projeto de Lei Municipal nº 688/13. Finalmente, fazem-se considerações sobre os achados analíticos em torno do PD de São Paulo e as lacunas que determinam uma agenda de pesquisa.

Precedentes históricos do Planejamento Urbano e Marco Legal do Plano Diretor

Para situarmos as discussões concernentes ao PD como instrumento do planejamento urbano, convém brevemente contextualizá-lo na conjuntura que lhe dá origem no Brasil.

Quinto Jr. (2008) retorna à Alemanha da segunda metade do século XIX para mostrar a origem de nossa cultura técnica do planejamento urbano. Na segunda revolução industrial o planejamento urbano surgiu na Alemanha como forma de manejar os conflitos por terrenos (disputados entre as finalidades industrial e de moradia) e resolver as paralisações grevistas ocasionadas pela precariedade de condições sociais e que colocavam em cheque o projeto de crescimento econômico de Bismarck. Assim, os primeiros PD surgiram numa conjuntura política e econômica de organização do Estado Moderno, com a orientação principal de criar um sistema de habitação pública. Dois princípios balizavam o plano: (1) o poder público tinha preferência sobre a aquisição das novas áreas de expansão urbana, o que lhe permitiu formar um banco de terras municipal para a realização de sua política habitacional e; (2) o plano instituía um zoneamento com uso e ocupação permitidos em cada parte da cidade.

A experiência alemã disseminou-se mundialmente através de Congressos Internacionais sobre Gestão de Cidades. Nos EUA, Canadá e Inglaterra, o uso dos instrumentos urbanísticos desenvolvidos na Alemanha assumiu, contudo, outros usos. Enquanto na Alemanha o PD fitava a inclusão social por meio da habitação e do controle da especulação imobiliária, aqueles países adotaram os mesmos instrumentos com vistas à diferenciação socioespacial dos bairros, sem atrelagem ao sistema de bem-estar. No Brasil, o modelo de planejamento que predominou foi o americano, como também estudado por Feldman (1996) a partir da análise dos textos de Anhaia Mello para o planejamento urbano em São Paulo. Ao longo do material revisado, diz a autora, a tônica reforçada desde os anos 1930 foi a organização de um setor de urbanismo apartado das rotinas administrativas, que deveria ser alcançado por meio de Comissões desvinculadas de embates políticos.

Quatro variáveis explicativas para entender por que os mesmos instrumentos urbanísticos se convertem em maior ou menor exclusão socioespacial são propostos por Quinto Jr. (2008): diferenciação social nas periferias, força do movimento operário, grau de desenvolvimento do capitalismo e papel desempenhado pelos proprietários fundiários.

No Brasil, os primeiros planos urbanísticos surgiram nas cidades portuário-exportadoras com a finalidade de dotá-las da infraestrutura necessária para garantir a circulação da mercadoria, ameaçada pelas epidemias e falta de saneamento. Tratou-se de um urbanismo sanitarista, sem atenção à questão da moradia. Corroborando com suas hipóteses explicativas, a isso o autor adiciona o fato de que as greves gerais e as paralisações do

movimento operário no Brasil nos anos 1930 eram lideradas por movimentos de inspiração anarquista, que reprovavam programas sociais reformistas, em conformidade com o que nos informa os estudos de Simão (1989). Acrescenta-se a isso uma política de promoção de direitos - como a moradia - por meio de um sistema de estratificação ocupacional. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões, que atuavam secundariamente na promoção habitacional na década de 1930 adotavam tratamento diferenciado em termos de salários, de acordo com a categoria profissional, consagrando-se a desigualdade dos benefícios previdenciários dispensados aos cidadãos. Num sistema de promoção da habitação pública em que os salários e a vinculação sindical são os parâmetros de definição da cidadania, no que Santos (1979) chamou de “cidadania regulada”, não fica difícil compreender a fraca ou inexistente atrelagem do nosso planejamento urbano à universalização de direitos e a dura disputa contemporaneamente travada em torno desse interesse.

Quinto Jr. (2002) constata a total desarticulação entre o governo federal e as administrações municipais, sobretudo pelas legislações locais que não previam quaisquer instrumentos urbanísticos para formar um banco de terras municipal e encareciam, com isso, as tentativas de implantação de uma política habitacional. As terras devolutas, pertencentes ao patrimônio dos municípios, que poderiam ter sido utilizadas para a constituição desse banco de terras foram, ao contrário, utilizadas para políticas clientelistas pelos governos municipais, segundo Mônaco (2004).

O processo de elaboração dos PD territoriais no Brasil dos anos 1960/1970, iniciados por ocasião da criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)¹, são considerados de modo consensual na literatura como burocráticos – na medida em que sua existência servia meramente para liberação de recursos federais – e tecnocráticos – por serem um descritivo técnico de como organizar a cidade a partir de um ideal que desconsiderava os problemas urbanos concretos. Essa última crítica permanece, ainda hoje, um dos dilemas do planejamento urbano. Vizioli (1998) pondera, contudo, que a análise do contexto histórico da época evidencia que o SERFHAU deflagrou importantes discussões sobre o planejamento e a elaboração de PD, tendo em vista que os Planos das décadas anteriores constituíam-se basicamente de estudos físico-territoriais.

No final dos anos 1970, a incapacidade do BNH em resolver o déficit habitacional (Bonduki, 2011) e o crescimento de loteamentos clandestinos nas metrópoles (Maricato,

¹ O SERFHAU foi instituído pela mesma lei que criou o BNH (Lei Federal 4.380/64) com a atribuição de promover estudos do déficit habitacional, aspectos físicos, técnicos e socioeconômicos da habitação e assistir os municípios na elaboração de seus PD.

1982) colocaram na agenda dos órgãos de planejamento a questão da urbanização de favelas. Nesse contexto, surgiu a primeira Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (775/83), que passou a instrumentalizar o poder público para controlar a valorização especulativa da terra e obter áreas urbanas para a produção de habitação de interesse social. Com o fim do regime militar, a lei foi abandonada em função do *lobby* do capital imobiliário, como afirma Quinto Jr (2008, p. 58), mas a discussão do tema teve prosseguimento com os movimentos sociais de Reforma Urbana, que participaram da elaboração da Constituição Federal de 1988 pautando os princípios jurídicos de função social da propriedade nas cidades.

Foi necessária mais de uma década de negociações para a aprovação do Projeto de Lei Federal nº 5.788/90, que regulamenta os instrumentos urbanísticos viabilizadores dos princípios presentes nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e obriga sua operacionalização territorial por meio dos PD. A Constituição estabelece a obrigatoriedade dos PD para cidades com população acima de 20 mil habitantes. O Estatuto da Cidade, como ficou conhecida a Lei nº 10.257 de 2001, reafirma a diretriz, incluindo ainda a obrigatoriedade aos municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico ou em áreas de influência de empreendimentos e atividades de significativo impacto ambiental, com revisão obrigatória a cada dez anos. Caso municípios não enquadrados nessas categorias queiram aplicar qualquer um dos instrumentos urbanísticos previstos no capítulo de Reforma Urbana da Constituição de 1988, também precisarão elaborar seus PD. O município de São Paulo, em 2002, foi o primeiro a aprovar seu plano, conhecido pelo adjetivo de Estratégico². Em 2014, assistimos à elaboração de um novo Plano.

O Plano Diretor, nos termos do § 1º, Art. 40, do Estatuto da Cidade, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento. A aplicação pelo PD dos instrumentos constantes no Estatuto, tais como Operação Urbana Consorciada, Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir, IPTU Progressivo e Transferência do Direito de Construir deve atender aos princípios gerais de combate à especulação imobiliária, gestão democrática da cidade, promoção da regularização urbana e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela

² É preciso esclarecer que já em 1967 as Leis Orgânicas dos municípios do Estado de São Paulo determinavam a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores, aqui denominados Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado. Braga (1995), citando um estudo da Faculdade de Engenharia de São Carlos produzido em 1975, elenca os principais motivos do fracasso dos PDDIs, dentre os quais figura a explicação de que maioria dos planos fora elaborada por órgãos ou empresas estranhas à administração pública local, acarretando planos puramente técnicos, desconectados da realidade socioeconômica dos municípios e politicamente desinteressantes.

população de baixa renda. O Estatuto determina, ainda, que a elaboração dos PDs deva ser participativa, o que deve ser garantido mediante a promoção, pelo poder público, de audiências e debates com a população e associações representativas de vários segmentos da sociedade, da publicidade e acesso aos documentos e informações (§ 4º, Art. 40). O plano plurianual, e as leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades estabelecidas pelo PD.

O planejamento urbano decorrente da aplicação dos instrumentos do Estatuto comumente é analisado sob a ótica de três disciplinas. O Urbanismo em geral tem se ocupado em pensar o PD no que toca ao acesso à terra urbanizada, ao saneamento, mobilidade, controle das densidades e outros parâmetros urbanísticos (ver por exemplo CHALAS, 2008; SANTOS JR. e MONTANDON, 2011); o Direito tem se atido à engenharia do arcabouço legal (GASPARINI, 2005; SAULE Jr., 1998); e a Administração Pública enfoca aspectos da eficiência do planejamento e efetividade da gestão (REZENDE e ULTRAMARI, 2007) e da gestão participativa (RIBEIRO e CARDOSO, 1989; SANTOS, 2011). Doze anos depois da aprovação do primeiro Plano Diretor da Cidade de São Paulo sob as instituições de 1988, ainda são raros os estudos do ponto de vista da política.

Por quê e para quem serve o Plano Diretor?

Enquanto há consenso sobre o Plano Diretor como ferramenta do planejamento da cidade, o que cada parte interessada entende por planejamento é uma questão menos trivial. Para o mercado imobiliário, planejar a cidade diz respeito à regulação da expansão urbana; para movimentos de moradia, à distribuição justa de local de residência entre seus moradores e acesso a moradia como direito. Para parte das elites paulistas, representadas pelo Movimento Defesa São Paulo, planejar a cidade é garantir que zonas determinadas como Z1, com modelo de casa isolada no lote grande, sejam preservadas e não sofram perturbação.

Diante disso, o planejamento será fruto de tomada de decisões. Ainda que o ponto de equilíbrio encontrado nas negociações não corresponda exatamente ao objetivo inicial apresentado pelas partes interessadas, a tomada de decisões implica privilegiar parte ou a totalidade de uma ou mais abordagens em detrimento de outra(s). Pensando num contínuo, as abordagens possuem um conteúdo mais substantivo (ideias) ou mais formal (estratégia), sendo ambas conduzidas por grupos. A consequência da tomada de decisão será, por conseguinte, a primazia de um grupo ou mais de um, quando os interesses convergem em momentos pontuais. É por esse mecanismo que os grupos acumulam vitórias ou derrotas ao longo do tempo e que a inexistência da neutralidade pode ser concluída: a manutenção do

status quo privilegia a configuração atual do momento do jogo. No caso do planejamento urbano, a manutenção do *status quo* se manifesta por meio da decisão de adotar ou não certos instrumentos urbanísticos, onde implantá-los e sob quais regramentos específicos.

Instrumento urbanístico, já mencionado ao longo desse artigo, é o termo utilizado como referência a uma ação legalmente instituída pelo Poder Público para intervir nos processos urbanos, regulamentando, controlando e/ou direcionando a ocupação do espaço. Em geral, os instrumentos de determinada política são analisados como variáveis de sua implementação. A vantagem de uma abordagem focada no instrumento como dispositivo político, tal qual aquela adotada por Lascoumes e Le Galès (2007), é que suplementa a visão clássica do foco na organização ou no jogo entre atores e representantes, que atualmente domina o debate da análise de políticas.

Segundo os autores, é analiticamente mais proveitoso olhar para o modo de instrumentação da política pública, o que significa analisar um conjunto de problemas impostos pela escolha e uso de instrumentos que permitem que a política pública se torne material e operacional. Uma política pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre Estado e aqueles aos quais ele se dirige. Trata-se de um tipo específico de instituição, um dispositivo técnico com o objetivo genérico de carregar um conceito concreto de relação política/sociedade, sustentado por um conceito de regulação. Instrumentos são um tipo específico de instituição e produzem efeitos de longo prazo. Segundo os autores, são instituições porque determinam como atores deverão se comportar, constringendo-os ou oferecendo possibilidades. Levam adiante certa representação de problemas e determinam quais recursos poderão ser usados e por quem. Quanto mais uma política for definida por seus instrumentos, mais aumenta o conflito entre interesses, atores e organizações, como nos informam Halpern e Le Galès (2011).

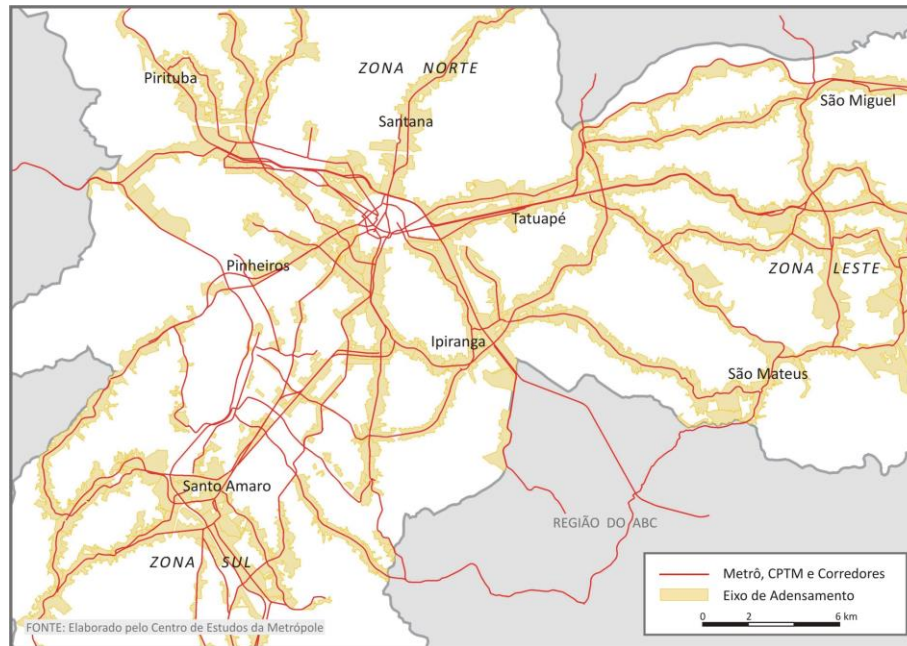
Para enfatizar e tornar mais claro o argumento de que instrumentos urbanísticos, embora envolvam a tecnicidade específica da área de conhecimento que o circunscreve, são, sobretudo, dispositivos políticos, elencamos alguns exemplos abaixo, a partir de estudos produzidos pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) ao Gabinete do Relator do Projeto de Lei Municipal nº 688/13 (Plano Diretor de 2014).

A análise detida da disposição dos Eixos de Mobilidade³, representados na **Figura 1**, mostrou que existem diferentes critérios, a depender da porção do município. Na região Leste, os eixos apresentam-se praticamente contínuos, o mesmo ocorrendo na porção Norte. Na

³ Unidade geográfica estipulada pelo PD para adensamento ao longo dos eixos de transporte.

bacia do rio Pinheiros, porém, há um predomínio das ilhas, não se percebendo, em muitos casos, qual seria a linha condutora da faixa reservada para adensamento de ocupação.

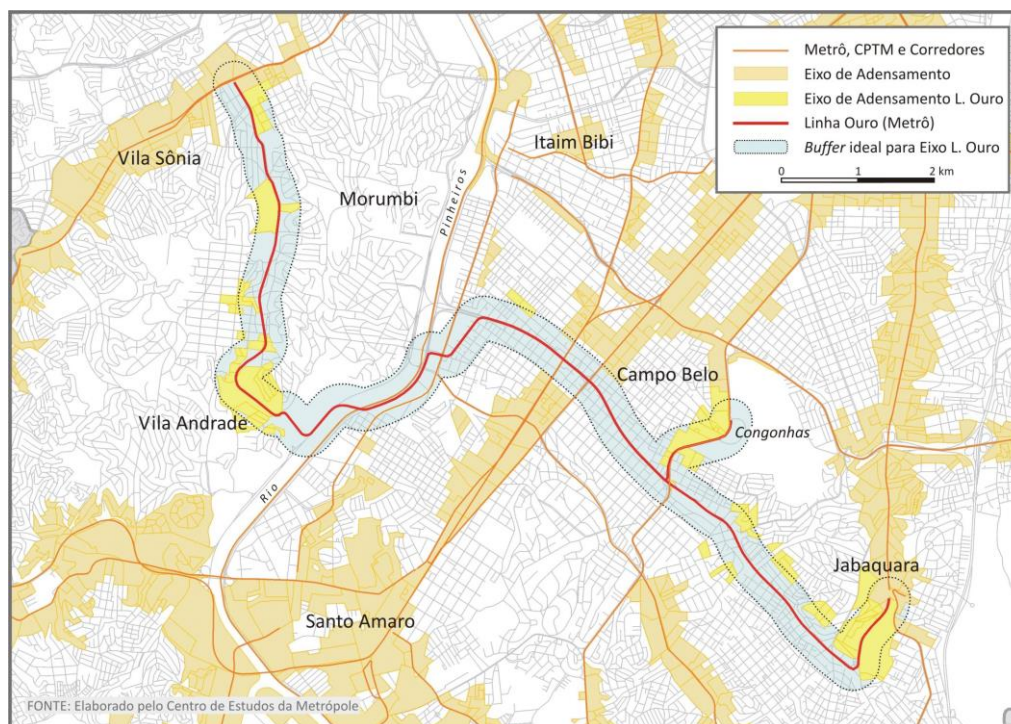
Figura 1 – Eixos de Adensamento na porção central do Município de São Paulo



Fonte: Elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole.

Tais diferenças ficam visíveis com *buffers* de 300m (conforme o raio padrão estabelecido para os Eixos de Adensamento). A **Figura 2** mostra o detalhe da futura Linha 17-Ouro do Metrô, já em obras, que ligará o Jabaquara à Vila Sônia. Em seu traçado, é possível ver a quantidade de quadras que, mesmo integrando o *buffer* ideal, não foram consideradas no Eixo de Adensamento proposto.

Figura 2 – Eixo de Adensamento na Linha Ouro do Metrô, do Jabaquara à Vila Sônia



Fonte: Elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole.

Esses vazios decorrem de regiões em que predominavam as antigas Z1 (atuais ZER), perímetros em que a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, desde décadas atrás, permitia exclusivamente o uso residencial de baixa densidade construtiva. É nessas regiões que atua o Movimento Defenda São Paulo, que opera fortemente no sentido de impedir seu adensamento, como já mostrou o trabalho de Nery (2002), de modo que a decisão de descontinuar o critério de adensamento em geral adotado no Plano ou levá-lo a cabo enfrenta dilemas políticos, mais do que técnicos.

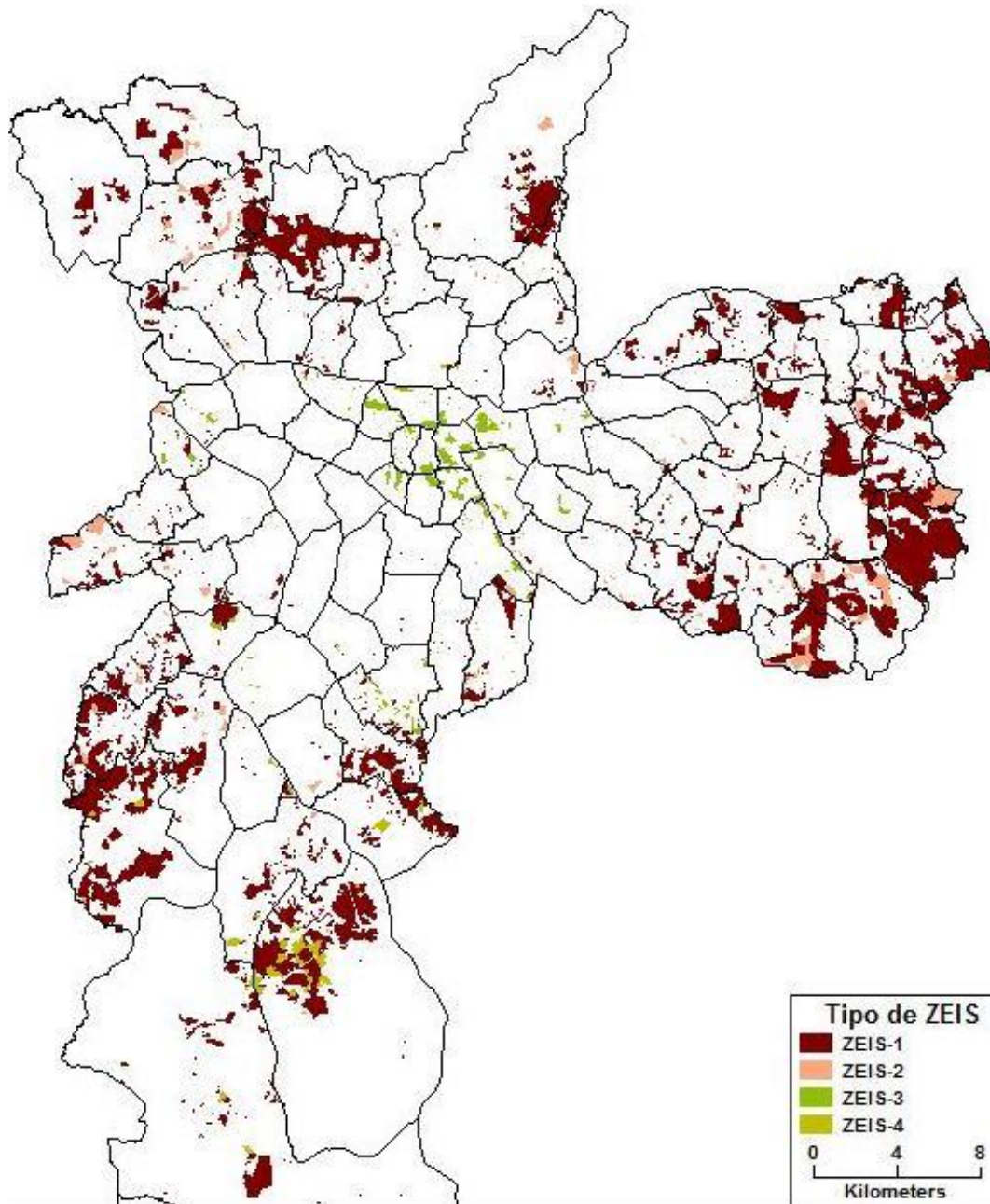
Eis outro exemplo: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um instrumento voltado para regulação fundiária e produção de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda. O mercado é estimulado a nela produzir mediante a flexibilização de parâmetros construtivos e desconto no preço da outorga onerosa. No cômputo geral, sabemos que o PD de 2002 gravou um total de 2.143 ZEIS em São Paulo, correspondendo a mais de 10% do território municipal⁴. O ponto de vista quantitativo desconhece, contudo, a finalidade dessas demarcações. Existem dois grandes tipos de ZEIS com especificidades entre si. O primeiro tipo é o das áreas já ocupadas por população de baixa renda interessada em

⁴ Segundo a base de dados fornecida pela SMDU em 2013.

regularizar loteamentos, tais como favelas e cortiços (ZEIS-1) ou áreas de mananciais (ZEIS-4), nos quais se permite a produção de HIS para população transferida de áreas de risco e das margens das represas. O segundo tipo corresponde a áreas de vazios, em que existem terrenos ou galpões não edificadas ou subutilizados (ZEIS-2 e 3). A regularização de favelas é importante, mas se trata de uma opção em promover habitação popular distante do centro e com menor acesso à infraestrutura básica. Em áreas centrais, onde reside a população com maior poder aquisitivo, a demarcação de ZEIS ocasiona perda ao setor imobiliário.⁵ No caso de São Paulo, as ZEIS de vazios (total de 1388 ZEIS) têm sido promovidas em escala muito maior do que ZEIS situadas em áreas mais consolidadas (755 ZEIS). Diante do diagnóstico que localiza as ZEIS na cidade, representado na **Figura 3**, a pergunta ser respondida politicamente é a de onde e com qual finalidade se deve gravar solo urbano para população de baixa renda.

⁵ A esse respeito, cabe a ressalva de que com o aumento da demanda solvável propiciada pelo Programa Minha Casa Minha Vida criou-se um grupo específico de incorporadoras especializadas em habitação popular. Recentemente Haddad emitiu três decretos buscando compatibilizar as regras de HIS com as do MCMV e agilizar a aprovação de HIS, incentivando essa produção. Um setor que na elaboração do PD de 2002 era unânime em não querer ZEIS no centro, agora se divide no seus interesses específicos.

Figura 3 – Zonas Especiais de Interesse Social



Fonte: Elaborado pelo CEM a partir de dados da SMDU.

Além da localização das ZEIS, o instrumento é político também na medida em que empreende incentivos ao mercado imobiliário para que produza habitação popular no perímetro. A revisão do PD diminuiu de dezesseis para seis salários mínimos a renda à qual o preço de venda das Habitações de Mercado Popular (HMP) é atrelado, o que significa que os empreendimentos construídos nas ZEIS têm maiores chances de serem destinados à famílias realmente mais pobres.

O argumento defendido neste artigo encontra resistência na visão tecnocrática da legislação, defensora da ideia de que as decisões entre taxa de ocupação, coeficientes de aproveitamento, estoque e valor de outorga onerosa, recuo mínimo dos lotes e outras medidas são puramente técnicas. Nesse sentido, o objetivo da lei seria apenas estabelecer padrões satisfatórios para o adequado funcionamento geral da cidade. O fato é que escolhas técnicas tornam o uso e ocupação do solo mais ou menos equitativo entre os habitantes e produtores e favorecem de modo distinto os capitais envolvidos na construção da cidade.

Para Villaça (2005), a tecnocracia se manifesta na quantidade exagerada e inconsequente de planos que a administração municipal paulistana vinha introduzindo, o que contribui para o seu descrédito. Além disso, ela se manifesta quando os planos municipais funcionam como um relatório técnico e idealizado de como poderia ser a cidade, desconsiderando seu funcionamento real, os interesses que nela atuam e os arranjos existentes. Concretamente, sabemos que a partir do estabelecimento de tipos de zonas e seu regramento de uso e ocupação é possível colocar bairros inteiros na irregularidade, negando a situação real já consolidada de bairros com ruas mais estreitas e casas sem recuo lateral, por exemplo. Por outro lado, um plano que ignore o regramento de frações da cidade pode estar apenas protegendo o interesse que a população mais rica tem no solo, como foi a origem do nosso zoneamento, que determinava áreas (Z1) cuja ocupação poderia ser somente por casas grandes isoladas no lote e não faziam qualquer menção quanto aos critérios de salubridade, ventilação e iluminação em zonas habitadas pela população pobre. Em 1972, pela primeira vez, o zoneamento passou a abranger a totalidade das atividades e do território da cidade.

Ao mesmo tempo em que considera o existente, um plano deve projetar e planejar a cidade para o futuro, uma equalização de difícil alcance. Desse modo, as respostas ao título dessa seção não podem ser dadas *a priori*, dependendo, necessariamente, do jogo travado durante a tramitação do Projeto de Lei que instituirá o novo Plano Diretor.

Onde se planeja? O plano diretor e as instituições políticas

Dentro do Município, a competência administrativa pela elaboração do PD é do Executivo, que deve elaborar o anteprojeto e encaminhá-lo à Câmara Municipal.

As etapas de elaboração do PD incluem, segundo Maglio (2014), estudos diagnósticos da situação e dos problemas de desenvolvimento urbano; identificação das variáveis para a solução desses problemas; elaboração do plano de diretrizes, com a fixação da organização territorial e política para a solução dos problemas escolhidos; adoção de um instrumento de atuação e identificação das medidas para atingir os objetivos.

Se a generalidade dessas etapas parece servir a PD elaborados a qualquer momento e por qualquer grupo no poder, o modo como ocorrem em cada gestão é específico, a partir do legado de políticas prévias, da burocracia instaurada, das ideias e interesses que circulam. A partir de entrevistas com pessoas envolvidas na elaboração do PD de 2002 e de 2014, reconstruímos a narrativa de como foi o processo nos dois momentos. O intento não é uma comparação em termos valorativos, senão evidenciar que os legados importam e que o planejamento é político também na sua institucionalização burocrática.

O contexto de elaboração do Plano Diretor em 2002 era de reestruturação das funções desempenhadas na estrutura burocrática da então Sempla – Secretaria de Municipal Planejamento. Quando a prefeita Marta Suplicy (PT, 2001-2005) assumiu a Prefeitura, a pasta funcionava prioritariamente para a aprovação de empreendimentos em perímetros de Operações Urbanas, fomentadas durante as gestões Maluf-Pitta (PDS, PPB, 1993-2000) em função da arrecadação municipal que geravam e da estrutura viária requerida, amplamente priorizadas nessas gestões.⁶ Não obstante tal desestruturação das atividades, burocratas da Sempla reuniam-se em pequenos grupos para produzir estudos e diagnósticos urbanos vários, que foram aproveitados pela gestão seguinte. A estrutura herdada para elaboração do PD era de ausência de equipamentos físicos e ferramentais eletrônicos tais como *softwares* de georreferenciamento. Acrescenta-se a isso a dificuldade em se conseguir informações sobre uso e ocupação do solo dentro da própria estrutura do Executivo. Num ambiente de desintegração da burocracia, as etapas necessárias à elaboração do PD organizaram a rotina de trabalho e significaram a necessidade de uma reestruturação administrativa.

Em 2002, o Departamento de Planos Urbanos se dedicou a conceber o PD, coordenar a participação do restante da Secretaria e o processo participativo. Uma vez encaminhado à Câmara Municipal em 17 de dezembro de 2001, o Projeto de Lei passou a ser conduzido pelo gabinete do seu relator, o vereador Nabil Bonduki.

Como ocorre com toda matéria a ser aprovada na Câmara Municipal e na política em sentido mais amplo, é preciso negociar. O equilíbrio entre as negociações travadas no Legislativo e demandas originadas por solicitação popular legítima e obrigatória na elaboração do Plano é alvo de muitas críticas, mas poucos estudos sistemáticos. Em relação a 2002, Villaça (2005) queixa-se das “emendas noturnas”, aprovadas na calada da noite, sem participação popular. O assessor do gabinete do relator rebate:

⁶ Em relação à política viária dessas gestões, ver Marques (2003).

“Como ocorre em qualquer projeto de lei, emendas foram incluídas depois de várias votações. Naquela ocasião já era noite. Nós não queríamos aceitar as emendas porque tratava-se sobretudo de mudanças de zoneamento em áreas específicas, desconexas ao plano como um todo. Mas foi preciso inclui-las como condicionantes para aprovação. No dia seguinte nós começamos uma campanha para a prefeita vetar e ela vetou” (Zeca Alves).

Em 2013, quando teve início a gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-atual), a antiga Sempla já havia passado por uma reestruturação administrativa, tornando-se Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Essa reestruturação retirou da pasta a competência orçamentária do município e dedicou essa burocracia – que pouco mudou em termos de grupos internos e redistribuição de atribuições – exclusivamente ao planejamento urbano. Segundo Miguel Bucalem, secretário da SMDU quando de sua criação na gestão Kassab (DEM, 2006-2012), a Secretaria ocupou-se em ter uma função articuladora das matérias que compõem o desenvolvimento urbano: recursos hídricos, estrutura viária, meio ambiente, habitação e transporte. A aplicação das prioridades constantes no Plano Diretor teria ocorrido, segundo o ex-secretário, simplesmente por meio da atenção às temáticas do Plano, via tais articulações. Três exemplos, citados pelo entrevistado, são claros das prioridades adotadas naquela gestão: (1) no tema transporte, o município paralisou a implementação de faixas de ônibus e estreitou parceria com o governo do Estado para extensão de linhas de metrô no longo prazo; (2) no tema do uso e ocupação do Centro da cidade, em vez de promoção da habitação popular, foram priorizadas políticas de recuperação do patrimônio histórico com vistas à atração de atividades comerciais e de serviços, além de projetos de revitalização do Vale do Anhangabaú, do Parque Dom Pedro e o fracassado projeto Nova Luz; e (3) foram regulamentadas as Operações Urbanas previstas para arrecadação com a venda de Certificado de Potencial Construtivo. As escolhas entre políticas, o tipo de regulamentação estabelecida e a aplicação seletiva feita do Plano Diretor evidenciam o que é priorizado em cada gestão.

Depois das eleições de 2012, o governo Haddad começou a estruturar sua equipe de governo e, uma vez que políticas urbanas foram especialmente sobressaltadas em sua campanha, a equipe de planejamento urbano foi uma das primeiras a se reunir, já com vistas ao desenho do Plano. O vereador recém-eleito e atual relator do PD, Nabil Bonduki (PT), compôs as primeiras reuniões, expôs sua avaliação do Plano de 2002 e concepções futuras a

partir do mapa de Macroáreas⁷, que projetam recursos e incentivos distintos às regiões do município e claramente expressam determinada leitura da cidade. Na sequência, o Departamento de Urbanismo (DEURB) foi designado para organizar o processo de elaboração do PD no Executivo e começaram a ser constituídos Grupos Intersecretariais (Habitação, Verde e Meio Ambiente e Transporte) para diagnóstico substantivo e operacional dos problemas enfrentados por cada pasta e para articular ações conjuntas, como aquelas que preveem a demarcação de ZEIS e a construção de faixas e corredores nos eixos de adensamento construtivo. Antes da elaboração da proposta, também foi feito um diagnóstico do padrão construtivo incentivado pelo Plano de 2002, para se pensarem novos padrões de adensamento de transporte coletivo.

Dentre outras ideias aproveitadas, a concepção do adensamento em torno dos eixos de mobilidade, estruturante desse Plano, já existia em 2002 com o nome de Área de Influência de Transporte, mas não foi levada adiante em parte porque a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004, que atualiza e torna operacionalizável os parâmetros construtivos das zonas da cidade estabelecidos no PD, transpassou o Plano e deu à sua concepção uma direção que remetia ao modelo de zoneamento americano.

A partir da proposta central, o DEURB iniciou a revisão do Plano Diretor num processo de quatro etapas: (1) avaliação temática do texto vigente; (2) oficinas públicas para levantamento de propostas nas áreas de cada subprefeitura; (3) sistematização das propostas recebidas; e (4) montagem do texto do novo Projeto de Lei e seu envio à Câmara Municipal.

A pesquisa que deu origem a este artigo constatou reclamações de técnicos da SMDU, que não teriam sido chamados a participar da elaboração do Plano, “concebido em gabinete”. Outra versão dessa narrativa aponta para os fatores de baixo número de funcionários, incapacidade técnica e falta de estrutura tecnológica como variáveis que tornaram o trabalho condensado em um grupo. Soma-se a isso a imposição de um prazo político extremamente curto para elaboração do Plano, motivo pelo qual ingerências e “atropelo” de secretarias e órgãos ocorreram, ocasionando a sensação de que o Plano não teria vindo da burocracia da SMDU, mas de um grupo seletivo. Ao mesmo tempo em que o prazo político age positivamente na condução da política, fazendo valer o PD ainda nessa gestão, foi necessário concertar interesses antes do próprio processo participativo, tomar conclusões precipitadas a partir de indicadores pouco amadurecidos para a construção dos dispositivos urbanísticos e agilizar o processo participativo.

⁷ Pode ser encontrada no site <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

Uma vez aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal e encaminhado para a Comissão de Política Urbana e Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA), designou-se o relator do Projeto de Lei e começaram as negociações internas para sua viabilidade. Para subsidiar os argumentos do relator, foi contratada uma consultoria para realizar estudos aprofundados a respeito das unidades geográficas no que toca a mobilidade, setor imobiliário, áreas verdes, uso das quadras e dados socioeconômicos. O gabinete do relator, novamente o vereador Nabil Bonduki, passou a gerir as demandas que chegam. Facilitada pelo compartilhamento das legendas partidárias, nas audiências públicas que ocorreram na Câmara Municipal, parte da equipe do DEURB ajudou a discutir e apresentar o plano.

Em 2002, o vereador Nabil Bonduki tinha um protagonismo isolado na condução do PD e, durante a revisão em 2014, outros vereadores também estão pensando o Plano de modo integrado. Se isso, por um lado, revela que outros partidos passaram ter um olhar – estratégico ou substantivo – sobre temas urbanos mais estruturantes de políticas, por outro, dificulta a aprovação do Plano pelo aumento do número de pontos de veto.

Existe um grande desafio por parte dos elaboradores do Plano em fazer um projeto coeso e, ao mesmo tempo, incorporar as mudanças pontuais necessárias à sua aprovação:

“Como pensamos ser possível aprovar o Plano? Criando algum tipo de consenso mínimo. Movimento de moradia tem que apoiar, empresários têm que reclamar pouco e temos que ter propostas claras de preservação do meio ambiente. Nenhum setor pode se sentir ameaçado. Não existe plano perfeito pela necessidade de ser aprovado politicamente. Muitas expectativas são depositadas no PD, mas é preciso lembrar que ele é só o começo de um processo de planejamento. Usamos, como se faz na política, discursos específicos para plateias específicas. Demarcação de terra para produção de Habitação de Interesse Social é bandeira que Secovi não gosta, mas mantemos, não tem jeito” (Assessor do Relator).

Mais uma vez, existe proveito analítico em compreender instrumentos como instituições, no sentido de um conjunto de regras e procedimentos mais ou menos estruturados que governam a interação e comportamento de atores e organizações. Por esse modo, nos informam Lascoumes e Le Galès (2007), promove-se estabilidade, reduzem-se incertezas e estrutura-se a ação coletiva. Essas regularidades de comportamento são obtidas por matrizes

cognitivas e normativas, um conjunto coordenado de valores, crenças e princípios de ação, assimilados de modo desigual entre os atores e que guiam suas ações.

O discurso já presente em 2002 e retomado com força em 2014 é o da “cidade compacta”. O problema vem do fato de que a cidade cresceu horizontalmente sobre áreas de preservação ambiental. Decorre daí a necessidade de compactá-la aquém dessas áreas. Cada grupo organizado, contudo, parece entender algo diferente a partir dessa espécie de logomarca criada e chega-se a um consenso forjado em torno de motivações distintas. Enquanto, para o Secovi, a ideia de “cidade compacta” diz respeito à possibilidade de construir mais em um terreno, para movimentos de moradia a ideia significa o equilíbrio entre moradia e trabalho.

Como se planeja: participação e instituições políticas

São Paulo foi a primeira cidade a elaborar seu PD sob a égide do Estatuto da Cidade que era, em 2002, uma novidade. Havia pouco conhecimento sobre experiências de outras cidades e dos possíveis impactos dos instrumentos.

Tal desconhecimento das instituições ocorria por parte do Poder Público e também da sociedade civil. Representantes do Sindicato dos Incorporadores (Secovi), por exemplo, não compreendiam o significado do parcelamento compulsório em caso de descumprimento da função social da propriedade (solo urbano não edificado ou não utilizado) e atuaram fortemente contrários ao instrumento. Atualmente, é o mercado imobiliário quem pede à Prefeitura que aplique o parcelamento compulsório, pois se trata de uma forma de pressionar o proprietário do terreno em questão a vendê-lo, num cenário de descumprimento da função social da propriedade. Outro exemplo de assimilação dos instrumentos por esse mesmo mercado foi a intensa campanha feita pelo Secovi contra a ideia de Solo Criado instrumentalizado na Outorga Onerosa e contra o Coeficiente de Aproveitamento do terreno igual a 1. Leia-se o trecho de entrevista a seguir:

“Ir contra o Solo criado no PD de 2002 foi ponto de convergência entre incorporadores na época. Hoje isso já está assimilado pelo mercado. Eu não me opus à ideia desde o começo porque quem perde dinheiro com isso não é o incorporador, mas o dono do terreno. Se antes o incorporador pagava \$ 100 pelo terreno, podendo agora construir menos nele, o terreno vale menos. No início, o proprietário achou pouco e não vendia, depois o mercado foi se acomodando. Evidência disso é que entre os anos 2002 e 2005 ficou estagnada a venda de terrenos e possivelmente na incorporação

porque as empresas ainda não adotavam a prática de land bank ou os primeiros proprietários a entrar em negociação vendiam a um preço baixo e os próximos “ficavam espertos” e não queriam vender. Daí vieram mudanças nacionais: com a redução dos juros, aumento do tempo de financiamento do empreendimento e diminuição do tamanho das parcelas, a demanda por imóveis aumentou. Essa foi uma dinâmica virtuosa da macroeconômica nacional que acelerou a dinâmica local e mudou a prática do instrumento urbanístico “solo criado”. Diante desse novo cenário de demanda, as empresas podiam pagar mais ao proprietários de terrenos e se estabeleceu um novo patamar de preços. Eu digo que houve um aprendizado do setor público e do setor privado para aprender a lidar com o solo criado” (diretor do GTIS Partners).

O trecho acima aponta ainda para outro aspecto, qual seja, um mesmo instrumento aplicado em momentos políticos distintos resultam em diferentes impactos, haja vista que a política do governo federal contribuiu para o desenvolvimento do mercado, como apontam as pesquisas de Hoyler (2013) e Royer (2009).

Na revisão do Plano Diretor em curso, os incorporadores têm dito que “o mercado já se acomodou” e a retirada da ideia de Solo Criado não foi pautada como reivindicação. Queixaram-se do valor da outorga, que foi reduzido entre a minuta inicial do projeto e o texto do Projeto de Lei enviado à Câmara Municipal e que deverá ser editado, segundo informou o gabinete do relator. A transcrição a seguir refere-se a uma fala numa das rodadas participativas promovidas pela Prefeitura para discussão do Plano, sobre o valor da outorga:

“Tá certo, eu acho que o secretário tem razão nisso, mas a gente aqui, secretário, defende a viabilidade do mercado. Então se não tiver viabilidade, vocês vão arrecadar zero, nada, porque não vai empreendimento nenhum. A gente vai pro ABC. Então a gente precisa encontrar uma equação que seja razoável. Eu até entendo a necessidade de investimento e obviamente quem paga por isso não somos nós. Com a sensibilidade que tenho do mercado, cheguei a fazer algumas contas e fiquei espantado por chega em alguns chega a aumentar em até 70% o preço final da unidade!” (presidente do Secovi).

O Estatuto da Cidade prevê que o PD seja participativo, embora não estabeleça os pormenores do que isso signifique. O município de São Paulo tem cumprido essa exigência por meio de audiências públicas e acolhimento de demandas originadas de grupos de interesse ou de particulares, não somente através das audiências para a elaboração do Plano pelo Executivo, mas também durante a tramitação do texto na CPUMMA, responsável pela elaboração do texto substitutivo e sua votação. O relator assume posição de protagonismo na elaboração do substitutivo, centralizando o recebimento de demandas de munícipes, empresas, órgãos públicos e outras organizações da sociedade civil, tal como sindicatos, movimentos de habitação, movimentos ambientalistas e outros. Essas demandas são encaminhadas por diferentes vias (falas em audiências públicas, protocolização de documentos, envio de propostas através do portal eletrônico da Câmara ou mesmo por correio eletrônico aos vereadores, em especial ao relator do Projeto de Lei), para depois serem sistematizadas e incorporadas – ou não – pelo gabinete do relator ao texto substitutivo, que se encontra em elaboração até o momento da submissão deste trabalho.

A introdução de ferramentas participativas no processo de elaboração da nova lei evidencia o conflito de interesses de grupos da sociedade civil, que se soma ao interesse de parte da burocracia de Estado em equacionar as demandas de modo a se produzir um Plano coerente e coeso. As contribuições manifestas podem ser mais estruturantes de uma forma de pensar a cidade ou apenas demonstração do interesse de alteração do uso e ocupação de determinado setor, quadra ou lote, como exceção, gerando fissuras na estruturação da política como um todo. Manifestações pontuais podem ser amplamente contraditórias em relação ao desenho geral da política e entre si, exigindo necessariamente um desenho caso a caso.

As contribuições aos debates e audiências públicas promovidas pelo Executivo e pelo Legislativo em 2002 foram sistematizadas por Villaça (2005), que concluiu sobre a relativamente fraca participação de movimentos organizados quando comparado às profusas intervenções nas audiências em bairros de ricos, cujas falas versaram sobre a proteção às Z1 onde a qualidade de vida seria ameaçada pelo comércio, edifícios de apartamentos e pelo tráfego, que deveria ser desviado da área. O autor concluiu que “a minoria participou porque viu no PD a possibilidade de defender seus interesses. Da mesma forma, a maioria ignorou o PD e não compareceu aos debates porque não viu nele qualquer possibilidade de defesa de seus interesses” (ibidem, p. 92).

Alguns grupos já em 2002 eram organizados, e três principais disputavam a cena: Secovi, Movimento Defesa São Paulo e o Movimentos de Moradia, ao passo que em 2014, é notória a ampliação do leque de movimentos e temas reivindicatórios. Sem pressupor

causalidade, isso fica evidenciado pela data de fundação de alguns dos movimentos que mais apresentaram contribuições ao plano, os quais em 2002 eram incipientes ou não existiam.

Em relação ao processo participativo da atual revisão do Plano Diretor (PL nº 688/13), para a produção deste artigo foram consultados não somente os registros taquigráficos das audiências públicas, mas também se teve acesso aos relatórios produzidos pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) à relatoria, bem como às contribuições enviadas através de documentos protocolizados e anexados ao processo participativo, propostas enviadas através do portal eletrônico da Câmara e também aquelas enviadas por correio eletrônico ao gabinete do relator⁸. O material fora sistematizado de modo a permitir a quantificação das contribuições⁹ por tipo, origem e assunto de que tratam, o que possibilita uma análise um pouco mais aprofundada em relação ao que se produziu acerca do PD de 2002.

Entre outubro e dezembro de 2013, a Câmara promoveu 45 reuniões públicas para discussão do texto. Essas reuniões foram distribuídas da seguinte forma: 1 plenária de apresentação geral do projeto, 10 audiências públicas temáticas, sendo cada uma voltada à discussão específica de um tema ou grupo temático tratado no PD, 4 plenárias nas macrorregiões (leste, sul, centro-oeste e norte), 31 audiências públicas em subprefeituras e 1 audiência pública-síntese do processo participativo.

A partir da observação dos registros das audiências públicas e da sistematização das contribuições da sociedade civil nessas ocasiões (CEM, 2014), é possível quantificar diferentes perfis de contribuição, observando também a participação de munícipes, empresas e organizações do Terceiro Setor. A **Tabela 1**, abaixo, apresenta a distribuição de contribuições recebidas nas audiências públicas regionais e plenárias macrorregionais¹⁰, trazendo os temas mais recorrentes (mais de 10% das contribuições totais) nessas audiências:

⁸ As notas taquigráficas, os documentos protocolizados e as propostas enviadas pelo portal eletrônico são de acesso público e aberto. As contribuições enviadas diretamente ao relator foram disponibilizadas pelo gabinete aos autores deste artigo.

⁹ A categoria “contribuições” inclui perguntas/questionamentos acerca de dispositivos do Plano, apontamento de problemas em algum local da cidade ou mesmo em relação ao texto, solicitações de mudança ou inclusão de ideias no texto, e propostas diretas de inclusão/exclusão/alteração, em que o solicitante especifica claramente o que incluir/excluir/alterar.

¹⁰ Cada uma das quatro macrorregiões abrange os territórios geridos por diferentes subprefeituras, que totalizam 31. A macrorregião Leste abrange as subprefeituras de Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Itaquera, Aricanduva/Vila Formosa/Carrão, São Miguel, Guaianases, São Mateus, Mooca, Itaim Paulista, Vila Prudente/Sapopemba e Penha. A macrorregião Sul abrange Jabaquara, Capela do Socorro, Cidade Ademar, M'Boi Mirim, Vila Mariana, Parelheiros, Campo Limpo, Ipiranga e Santo Amaro. A macrorregião Centro-Oeste abrange Sé, Butantã, Lapa e Pinheiros. A macrorregião Norte abrange Freguesia do Ó/Brasilândia, Jaçanã/Tremembé, Vila Maria/Vila Guilherme, Casa Verde, Pirituba, Perus e Santana.

Tabela 1 – Distribuição de contribuições por temas mais recorrentes nas audiências regionais e plenárias macrorregionais

Macrorregião	Total de contribuições	Temas mais recorrentes nas contribuições
Leste	374	Habitação (21%) Mobilidade e sistema viário (17%) Equipamentos públicos e políticas sociais (16%) Meio ambiente (14%)
Centro-Oeste	289	Mobilidade e sistema viário (14%) Meio ambiente (14%) Habitação (12%) Instrumentos e Parâmetros Urbanísticos (12%) Sistema de Planejamento Urbano (11%)
Norte	239	Mobilidade e sistema viário (24%) Habitação (15%) Meio ambiente (13%) Equipamentos públicos (11%)
Sul	344	Habitação (23%) Meio ambiente (14%) Mobilidade e sistema viário (11%)

Fonte: Centro de Estudos da Metrópole (2014).

Como se verifica, a macrorregião Leste tem as questões da habitação e da mobilidade como principais temas das contribuições registradas em audiências públicas lá ocorridas, o que reflete aquilo que seus moradores e militantes sociais consideram como os problemas mais graves da região. Regularização fundiária, implantação de projetos habitacionais de interesse social e definição de ZEIS para regularização são muito recorrentes nessas audiências, assim como se apontam problemas ligados à infraestrutura viária e calçadas para pedestres e oferta de transporte público. Na macrorregião Centro-Oeste, além das preocupações com mobilidade e o sistema viário, ganha expressão a questão ambiental, com destaque para solicitações relativas à criação e manutenção de parques e áreas verdes. É interessante observar que nessas audiências também figuraram como temas recorrentes os instrumentos urbanísticos¹¹ do PD e o sistema de planejamento urbano (sobretudo com discussões sobre planos regionais e planos de bairro) – não por acaso, é nessa macrorregião que se situa parte muito significativa das Z1, local de atuação do Movimento Defesa São

¹¹ Contribuições que tratam de adensamento, áreas de intervenção urbanística, áreas computáveis e não computáveis, CEPAC, coeficientes de aproveitamento, concessão urbanística, consórcio imobiliário, contrapartida, cota de solidariedade, definições, direito de preempção, impacto de vizinhança, estoque construtivo, fachada ativa, função social da propriedade, instrumentos urbanísticos, lote máximo, operação urbana, outorga onerosa, parâmetros urbanísticos e taxa de permeabilidade.

Paulo, como já tratado. Na macrorregião Norte, o principal tema é o da mobilidade, refletindo a grande necessidade que seus habitantes sentem em relação a uma melhor oferta de transportes públicos ligando a região ao restante da cidade, bem como os problemas relativos à proximidade da malha rodoviária (Rodoanel Mário Covas e vias Anhanguera e Bandeirantes). Finalmente, na macrorregião Sul, a habitação figura como o tema mais recorrente, em que os habitantes solicitam ZEIS, regularização fundiária e solução da precariedade habitacional no extremo sul do território municipal. Além disso, a questão ambiental ganha maior expressão pelo fato de essa macrorregião abranger áreas de proteção de mananciais (Billings e Guarapiranga) e outras áreas verdes, inclusive com a existência de territórios com perfil rural.

Um aspecto de destaque, já mencionado, são as solicitações pontuais relativas a zoneamento, com objetivo de alterar o tipo de uso e ocupação permitidos em determinados locais da cidade. Em sua maioria, as demandas por alteração de zoneamento têm o objetivo de se instituir o uso misto em regiões de grande circulação (caso das macrorregiões Leste, Norte e Centro-Oeste, e sobretudo na última), ou então podem ter o objetivo de regularização de moradias em áreas de preservação ambiental (caso da macrorregião Sul) (Os índices desse tipo de demanda pontual por macrorregião estão apresentados na **Tabela 2**, abaixo).

Tabela 2 – Distribuição de demandas relativas a alterações de zoneamento/uso e ocupação do solo nas audiências regionais e plenárias macrorregionais

Macrorregião	Total de contribuições	Demandas por alteração de zoneamento
Leste	374	2,2%
Centro-Oeste	289	7,3%
Norte	239	4,5%
Sul	344	4,2%

Fonte: Centro de Estudos da Metrópole (2014).

Em relação às 10 audiências temáticas ocorridas na Câmara Municipal, observa-se grande presença de entidades civis, com participação ativa enviando solicitações ou mesmo propostas diretas de alteração de dispositivos do Plano. É o caso, por exemplo, de movimentos de habitação popular (MTST, MUHAB), associações de moradores de bairros (Associação São Benedito Legal, Associação Piratininga de Bairros, Sociedade dos Moradores de Cerqueira César, Associações de Moradores do Butantã, Movimento de Moradores do Campo Belo), movimentos de mobilidade urbana (Associação de Ciclistas Urbanos Ciclocidade), organizações ambientalistas (Instituto Cinco Elementos, Instituto

Kairós) e culturais (Movimento Cine Belas Artes), órgãos públicos (Subprefeitura de Parelheiros, Conselhos Municipais de Meio Ambiente, Autarquia Municipal de Limpeza Urbana, Assessoria de Urbanismo da Câmara Municipal e algumas secretarias municipais), além de organizações como o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, o Secovi, o Movimento Defenda São Paulo e tantas outras. O número de entidades que participaram é muito grande, bem como é o número de municípios – entre esses, inclusive, vários se destacaram pela presença recorrente em grande número de audiências públicas regionais e temáticas.

Além disso, o processo participativo incluiu também as contribuições enviadas pelo portal eletrônico da Câmara Municipal, por documentos protocolizados na Câmara ou diretamente no gabinete do relator, e ainda contribuições enviadas a este por correio eletrônico, denotando uma intencionalidade específica de “pleitear diretamente junto a quem decide”, tendo em vista a posição privilegiada do vereador Nabil Bonduki como relator. Entre todas essas contribuições sistematizadas pelo CEM (2014), também é possível visualizar perfis de contribuições por temas recorrentes (mais de 10% do total de contribuições), como mostra a **Tabela 3** a seguir:

Tabela 3 – Distribuição de contribuições por temas mais recorrentes via portal eletrônico e documentos protocolizados

Forma de envio	Total de contribuições	Temas mais recorrentes nas contribuições
Documento protocolizado na Câmara	222	Mobilidade e sistema viário (16%) Meio ambiente (14%) Instrumentos e Parâmetros Urbanísticos (15%)
Portal eletrônico da Câmara	263	Mobilidade e sistema viário (19%) Meio ambiente (18%) Instrumentos e Parâmetros Urbanísticos (16%)
Documentos enviados ao gabinete do relator	402	Meio ambiente (30%) Instrumentos e Parâmetros Urbanísticos (17%) Sistema de Planejamento Urbano (13%)

Fonte: Centro de Estudos da Metrópole (2014).

Como se verifica na tabela acima, todas as formas de submissão de contribuições por escrito incluem preocupações de cunho ambiental e também em relação a instrumentos e parâmetros urbanísticos. Foi recorrente, ainda, o registro de contribuições concernentes à mobilidade e ao sistema viário nos documentos e propostas enviadas à Câmara, mas esse tema não foi considerado tão recorrente entre os documentos enviados diretamente ao relator do

Projeto de Lei. Entre os emitentes de contribuições por escrito, algumas entidades se destacam pelo número¹² de contribuições enviadas, assim como alguns munícipes¹³ que, por serem especialistas no tema e/ou terem ocupado cargos públicos ligados ao setor de planejamento urbano, também submetem extensas contribuições por escrito, além de participarem das audiências públicas. Algumas dessas entidades são a Associação de Ciclistas Urbanos Ciclocidade (mobilidade), os gabinetes dos vereadores David Soares e Andrea Matarazzo, a Subprefeitura de Parelheiros (meio ambiente), o Movimento Cine Belas Artes (cultura e patrimônio histórico), os Institutos Cinco Elementos e Kairós (meio ambiente), o Movimento Defesa São Paulo (instrumentos e parâmetros urbanísticos), União dos Movimentos de Moradia (habitação), Autarquia Municipal de Limpeza Urbana e Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (meio ambiente), Assessoria de Urbanismo da Câmara Municipal (diversos temas) e o Secovi (diversos temas).

É perceptível o fato de que, enquanto a população geral participa das audiências públicas e envia contribuições pelo portal eletrônico da Câmara, as empresas, organizações civis e o público especializado recorrem também ao envio de documentos diretamente ao gabinete do relator, como uma forma de reafirmar interesses e tentar estabelecer decisões favoráveis, ainda que também participem intensamente da agenda de audiências públicas.

O que se pretende demonstrar é que o número de participantes ativos do processo participativo de elaboração do novo Plano é grande¹⁴, e sua atuação é muito intensa, ao mesmo tempo em que mescla interesses e expectativas de setores do mercado imobiliário, do movimento de proteção às ZER com baixo adensamento, dos movimentos culturais, ambientalistas, de mobilidade e de habitação. Considerando, novamente, que política envolve negociação, a tarefa do relator é, ao mesmo tempo, privilegiada e dificultosa, uma vez que ele tem a oportunidade de fazer interagir dezenas de interesses distintos, mas precisa harmonizá-los de maneira a produzir uma única regulamentação da política urbana que valerá para todos eles.

¹² O cálculo exato do número de contribuições por entidade depende de informações às quais não se teve acesso até a data de submissão deste trabalho; entretanto, espera-se incluir esses dados em versão futura do artigo.

¹³ É o caso de Raquel Rolnik, Jorge Wilhelm, Ivan Carlos Maglio, Euler Sandeville Júnior, Lucila Lacrete e Suely Mandelbaum, entre outros, que além de especialistas no assunto, ocupam postos acadêmicos na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e/ou atuam em escritórios e organizações ligadas ao planejamento urbano.

¹⁴ Para versão futura deste artigo, pretende-se apresentar uma comparação entre os números de munícipes e entidades participantes em 2002 e no processo de revisão em 2013-2014, inclusive recuperando-se entidades que surgiram no período entre a elaboração de um e outro Plano.

A elaboração do PD é política porque elenca prioridades, pressupõe escolhas e o faz por um método político em si. A participação popular é um instrumento político não apenas porque organiza a arena para a manifestação de interesses, mas também porque pode privilegiar alguns interesses em detrimento de outros. Do ponto de vista normativo, para aprimorar a inclusão das contribuições, é preciso garantir certa equidade de condições, favorecendo que grupos com menos recursos (econômicos, de influência sobre a opinião pública etc.) tenham a semelhante intensidade de na pauta de prioridades. A discussão teórica a ser empreendida sobre participação no PD deve levar em conta, portanto, a representatividade das demandas do ponto de vista quanti e qualitativo.

Sumarizando achados de pesquisa

Este artigo tratou do processo de elaboração do Plano Diretor em São Paulo ao mesmo tempo em que o contextualizou, tendo em vista o legado tecnocrático recebido pelo planejamento urbano no Brasil e oferecendo evidências que procuraram afastar qualquer ideia de suposta neutralidade técnica.

Muito embora não ofereçamos evidências comprobatórias, as entrevistas que deram origem a esse artigo revelam que os conflitos de interesses concernentes ao PD podem ser mediados de duas formas específicas. A primeira forma ocorre num campo velado por meio de um sistema fechado para definição prévia da estrutura do Plano, em que poucos têm conhecimento e/ou tomam parte nas decisões. Os interesses são, nesse caso, concertados extraoficialmente. A segunda forma é aquela em que demandas pontuais e fragmentadas são resolvidas em sistemas abertos e as disputas, institucionalizadas. Ambas as formas podem coexistir, por diversas explicações e motivações. Dentre as justificativas para a concertação de interesses antes do próprio processo participativo, está o prazo político. Desse ponto de vista, é recomendável que se aprove logo no início da gestão uma lei como o Plano Diretor, arcabouço de volumosas negociações e que inevitavelmente compreende medidas impopulares para algum(ns) interesse(s). Isso possibilita, ademais, que a mesma gestão comece a elaborar e implementar regramentos específicos decorrentes do Plano e, com sorte, demonstrar algum resultado positivo do ponto de vista do planejado e da aprovação política. Aprendizado que, aliás, veio com a experiência de 2002. Esse mesmo estreito prazo enfrenta, contudo, a face dos efeitos perversos sobre o amadurecimento do processo participativo e sobre o diagnóstico territorial que poderia servir de subsídio para a construção cautelosa de instrumentos urbanísticos e definição coesa dos parâmetros construtivos.

Encontramos a percepção generalizada de que o PD abriu espaço para a participação e gerou um legado de novos canais de interação sociedade e Estado. De 2002 a 2014, houve aumento da participação em termos de setores incluídos e quantidade de entidades. No entanto, sabemos pouco sobre o quanto a participação influencia os resultados da política. Que diferença a prática participativa faz no resultado dessa política permanece uma pergunta em aberto.

O passo seguinte no sentido de desbravar essa agenda de pesquisa será comparar os textos de cada versão do texto – inicial, substitutivo, aprovado em votação final e sancionado pelo Executivo – e rastrear as mudanças e suas origens e motivações, tarefa impossibilitada até este momento, pela tramitação ainda em curso.

Referências Bibliográficas

BONDUKI, N. (2011). **Origens da Habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2ª ed.

BRAGA, R. (1995). “Plano Diretor Municipal: três questões para discussão”. In: Caderno do Departamento de Planejamento. **Presidente Prudente, vol. 1, n.1**. Agosto/ 1995, pp. 15-20.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. (2014). **Serviços de consultoria para subsidiar a Comissão de política urbana – Relatoria do Plano Diretor. Produto 3.1. Sistematização final das contribuições escritas ou apresentadas verbalmente pelo público nas reuniões técnicas, nas audiências públicas, pelo endereço eletrônico da Câmara Municipal ou enviadas via correio à Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente**. São Paulo: CEM/CEBRAP.

_____. (2014). **Relatório para subsidiar a Comissão de política urbana – Relatoria do Plano Diretor. Produto 4. Compilação dos estudos elaborados sobre temas do Plano**. São Paulo: CEM/CEBRAP.

CHALAS, Y. (2008). “O Urbanismo: pensamento fraco e pensamento prático”. In: PEREIRA, E. (org.) **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos.

FELDMAN, S. (1996). **Planejamento e Zoneamento - São Paulo 1947-1972**. Tese de Doutorado. FAU/USP.

GASPARINI, D. (2005). “Aspectos Jurídicos do Plano Diretor”. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ano XXIII, v. 54, n.1, jan./mar.** Belo Horizonte. pp. 17- 61

HALPERN, C.; LE GALES, P. (2011). No autonomous public policy without ad hoc instruments. **Revue Francaise de Science Politique**. V. 61, n. 1, Fev.

HOYLER, T. (2013). **A produção habitacional via mercado entre 1985 e 2011**. CEM/Cebrap. mimeo

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. (2007). Understanding Public Policy through its instruments – from natural instruments to the sociology of public policy instruments. **Governance**. vol. 20 n.1.

MAGLIO, I. (2014) **As grandes contribuições de Jorge Wilhelm ao Plano Diretor Estratégico-PD 2002/2012 e à Lei de Zoneamento e dos Planos Regionais em 2004 do Município de São Paulo**. mimeo.

MARICATO, E. (1982). “Autoconstrução, a arquitetura do possível”. In: MARICATO, E. (org.) **A produção Capitalista da Casa e da Cidade**. São Paulo: Alfa-Ômega.

MARQUES, E. (2003). **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume.

MÔNACO, R. (2004). **A apropriação e distribuição das terras devolutas municipais e a formação espacial da cidade de São Paulo a partir de 1930**. Tese de doutorado. FAU/USP. São Paulo.

NERY JR. J. (2002). **Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986**. Tese de Doutorado. FAU/USP

QUINTO Jr, L. (2008). “A contribuição da Cultura Técnica do Planejamento Urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a Gênese da Gestão Urbana na Europa”. In: PEREIRA, E. (org.) **Planejamento Urbano no Brasil**. Chapecó: Argos.

QUINTO Jr., L. (2002). **Dimensão social do urbanismo moderno no Brasil: a gênese conservadora**. Tese de doutorado FAU/USP. São Paulo.

REZENDE, D. ULTRAMRI, C. (2007). Plano Diretor estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **RAP. 4 (2) mar/abr**. Rio de Janeiro. Pp 225-227

RIBEIRO, L.C. e CARDOSO, A. (1989). Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: **Seminário Plano Diretor Municipal**, 23 a 25 Ago. São Paulo, FAU-USP

ROLNIK, R.; SANTORO, P. ZEIS nas cidades Brasileiras: trajetória recente de implementação e um instrumento de política fundiária. (mimeo)

ROYER, L. (2009). **Financeirização da política habitacional**. FAU/USP (Tese de Doutorado).

SAULE Jr., N. (1998). **O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana**. Belo Horizonte: Del Rey.

SANTOS, W. (1979) **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus.

SANTOS, M. (2011). “O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros”. In: SANTOS Jr., O; MONTANDON, D. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ

SIMÃO, A. (1989). Os Anarquistas: duas gerações distanciadas. **Tempo Social: Rev. Sociol. USP**, 1(1), 1.sem. pp 57-69

VILLAÇA, F. (2005). **As ilusões do Plano Diretor**. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf

VIZIOLI, S. (1998). **Planejamento Urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal**. Dissertação de Mestrado FAU/USP. São Paulo.