

de uma intervenção estratégica frente a esta situação, no sentido de que o município possa começar a atender mais plenamente a sua função social e recuperar seu equilíbrio ambiental, assegurando a seus habitantes direitos elementares de vida e cidadania.

O projeto tem como ponto de partida também a constatação de que para transformar algumas condições críticas - como o transporte, a moradia ou o meio ambiente - numa perspectiva de longa duração, é preciso reverter a lógica de ocupação do território do município. Esta lógica diz respeito à relação que a ocupação da cidade mantém com o meio físico onde a cidade se constrói, assim como sua distribuição interna de atividades, fluxos e riqueza.

Um Plano Diretor altera essa lógica na medida em que redefine regras de uso e ocupação do solo que referenciam a ação dos que constroem e vivem na cidade. Estas regras que se situam em vários planos, estão expressas na lei de zoneamento, que estabelece limites para a atuação dos empreendedores imobiliários e dos construtores da cidade em geral. Aparecem também na definição das regras e formas de relação e controle do público sobre o privado e vice-versa. São expressas, finalmente, pela relação concreta que estabelecem entre si estes agentes públicos e privados no processo de tomada de decisões sobre o dia-a-dia da cidade.

Hoje a lei de zoneamento desconsidera o potencial efetivo de infra-estrutura existente no estabelecimento dos índices urbanísticos que definem a intensidade de utilização da cidade. Além disso, desconsidera o meio físico, a própria geomorfologia da cidade. Um agravante a mais da atual lei de zoneamento consiste no encarecimento do solo urbano que ela provoca, chegando a inibir a indústria da construção. Este encarecimento do solo deve-se, em parte, ao fato do zoneamento, em 82,7% das áreas da cidade, limitar a superfície que pode ser construída a apenas uma vez a superfície do terreno. Em apenas 10% da área de São Paulo, o Coeficiente de Aproveitamento (C.A. = área construída/área do terreno) pode chegar a 4. Estes 10%, cujos proprietários estão autorizados a adensar o uso do espaço, sequer correspondem às regiões onde a disponibilidade de infra-estrutura aconselha este adensamento.

Um outro elemento que aponta a inadequação do zoneamento é a sua rigidez, que acaba transformando-o numa camisa de força face ao dinamismo da cidade real. Finalmente, apenas 30% da cidade estão de acordo com as regras determinadas pela legislação municipal - zoneamento, código de obras e lei de parcelamento - o que questiona de forma irrefutável a pouca correspondência entre a legalidade existente e a cidade real.

## II. Limites Constitucionais e Institucionais do Plano

Segundo o novo enquadramento constitucional do Plano Diretor, este deve ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

A conurbação urbana que constitui nossa cidade extrapola o Município de São Paulo. Uma limitação institucional indiscutível reside no âmbito eminentemente municipal do Plano, face à realidade metropolitana. Da mesma forma a intervenção no município de órgãos de outras esferas de governo (Estadual, Federal) na produção e gestão da infra-estrutura e serviços urbanos, contribui para constituir uma configuração institucional complexa.

Enfocando estas questões, o projeto do Plano Diretor procurou articular essas várias esferas institucionais no âmbito técnico, considerando as instâncias metropolitanas, assim como os órgãos estaduais e federais que atuam no município como interlocutores do plano e participantes do seu processo de elaboração.

Finalmente, a Lei Orgânica do M.S.P. define que a gestão municipal se fará através de órgãos centralizados e de organismos descentralizados - Subprefeituras. Em consonância com esta diretriz, o projeto ora apresentado considera o papel destas duas esferas diferenciadas no planejamento municipal.

## III. Um Processo de Elaboração Democrática e Participativa

O ponto de partida da elaboração do Plano que ora apresentamos implica a revisão conceitual e metodológica dos Planos Diretores vigentes e propostos, bem como dos instrumentos legais deles decorrentes, face às novas exigências constitucionais. Avaliou-se profundamente de forma crítica a efetividade dos planos diretores, assim como de seus instrumentos.

Considerando que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes públicos e privados, e, particularmente, considerando a conjuntura atual de crise econômica e penúria dos recursos públicos, de nada nos valeria um plano como modelo de cidade ideal, consubstanciado em um conjunto de obras públicas, que, se implantados, gerariam novos potenciais de aproveitamento do solo. Sem horizontes possíveis de exequibilidade destas intervenções, duas alternativas restaram: tudo ficar como está e portanto a cidade se deteriora cada vez mais, ou o que é ainda mais grave, os novos parâmetros conduziram a expansão da cidade sem correspondência com os investimentos necessários para tal.

Acreditamos, sim, que o papel de um Plano Diretor para São Paulo hoje é apontar claramente um conjunto de regras que articule a ação destes agentes, estabelecendo formas de recuperação imediata da cidade, baseadas no poder de alavancagem que o próprio processo cotidiano de produção do espaço urbano já possui.

Desde a revisão conceitual e metodológica, trabalhamos em seminários e grupos de trabalho abertos e procuramos, a cada passo, avançado na formulação da proposta, submetê-la ao maior número possível de interlocutores. Para isso contamos com um trabalho coletivo que envolveu não só os técnicos da Secretaria de Planejamento e de toda a administração municipal, mas também técnicos das demais esferas da administração pública, cientistas das universidades, cidadãos vinculados a movimentos populares, associações de bairro, entidades representativas da sociedade civil e ainda empresários dos mais variados setores da produção.

Um esforço foi feito também no sentido de se produzir um quadro atualizado da situação da cidade, que desse conta de apontar características novas da configuração urbana, assim como de apresentar para o conjunto de agentes produtores do espaço urbano um quadro de informações que subsidiasse toda a discussão do plano. Para tanto foi publicado o livro "São Paulo: Crise e Mudança", assim como um conjunto de diapositivos que sintetizam as principais informações do livro.

A partir da leitura da cidade e da definição conceitual do plano lançamos um primeiro documento "Perfil e Procedimentos para Discussão", que, após discutido, serviu como base para a elaboração de uma "Pré-Proposta".

Após o debate da Pré-Proposta com mais de 60 entidades, formulamos uma primeira versão do Projeto de Lei do Plano, que, enviada às secretarias, entidades e órgãos participantes do processo, recebeu emendas e contribuições, muitas das quais incorporadas ao presente Projeto.

## IV. A Proposta do Plano - Intenções Principais

A intervenção proposta, tem como intenção estabelecer um mecanismo que ao mesmo tempo racionalize o uso da infra-estrutura urbana, potencializando os investimentos já realizados, e distribua os ônus e benefícios decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana, de forma a recuperar para a coletividade, a valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. No Título II, que trata do uso do solo, a introdução do coeficiente de aproveitamento único constante do artigo 7º e a outorga onerosa do direito adicional de construir (artigo 12) buscam concretizar este objetivo. O estabelecimento de um Coeficiente de Aproveitamento Único é um dos pontos essenciais do Plano, pois ao contrário da legislação atual, resgata a isonomia dentro da cidade.

O Plano Diretor propõe que o crescimento da cidade se verifique onde isso seja possível, sem envolver altos investimentos e sem levar à degradação urbana e,

por outro lado, que se contenha onde a infra-estrutura seja carente ou esteja saturada, preservando o meio ambiente, os recursos naturais de forma a assegurar o equilíbrio ecológico do território do município. Para tanto estabelece a Zona Adensável (artigo 8º) e Zona Não Adensável (artigo 15). Na Zona Adensável a área construída por lote poderá exceder a determinada pelo coeficiente de aproveitamento único. O Plano estabelece para cada parcela de Zona Adensável um Estoque de Área Edificável residencial e não residencial conforme quadro 1 integrante desta lei. A Zona Não Adensável é aquela em que o limite máximo de construção é o estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento único (artigo 15). Isto corresponde a uma recuperação do capital social pela otimização dos recursos públicos já investidos na cidade.

Ao mesmo tempo o Plano torna dinâmico o processo de ocupação e intensificação do uso do solo, possibilitando alterações dos limites da Zona Adensável e Não Adensável em função da ampliação da capacidade da infra-estrutura (artigo 9º).

Na delimitação da Zona Adensável e Não Adensável e no estabelecimento de um coeficiente único para a cidade e dos Estoques residenciais e não residenciais está expressa também a intenção de desconcentrar a atividade imobiliária, abrindo campo de investimentos em áreas com grande potencial, em termos de infra-estrutura, e que não atraem o investimento imobiliário hoje. Além disso, busca-se a diminuição do número de viagens intra-urbanas através da maior aproximação entre áreas residenciais e áreas onde há empregos.

Um segundo grupo de intenções consiste no incentivo ao aumento de oferta de terra e área edificada, especialmente de habitação, na cidade. Este objetivo está expresso na determinação da zona rural, cujos limites foram revisados com o objetivo de aumentar a oferta de terra urbanizável e ao mesmo tempo garantir a permanência de áreas produtivas e a preservação dos recursos naturais (mapa 1). A zona rural é constituída por áreas destinadas à manutenção de atividades primárias essenciais para a vida da cidade, como: a produção de água, alimentos, reforestamento e mineração. Por esta razão, na zona rural o Coeficiente de Aproveitamento será bem mais reduzido do que na área urbana. O que se pretende aqui é limitar uma ocupação cuja expansão em construções prejudicará o tipo de uso que nela se faz e do qual depende a qualidade de vida (artigo 17).

Ainda na diretriz de aumento da oferta de terra e área edificável, o Plano propõe uma política de estoques aumentando potenciais construtivos onde isso é desejável, a urbanização, edificação compulsória na Zona Adensável (artigo 53) e a outorga gratuita para a iniciativa privada e demais agentes promotores de autorização para construir Habitação de Interesse Social com aproveitamento superior ao coeficiente único (artigo 13).

É preciso ressaltar a diretriz de aumento de oferta de terra, o estabelecimento de um estoque e a não fixação de um Coeficiente de Aproveitamento incorporado ao lote, pressupõem um estímulo à Indústria da Construção Civil, pela diminuição dos preços fundiários que representam.

Ainda, no âmbito da produção de Habitações de Interesse Social, o plano prevê a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, onde os parâmetros podem ser específicos para a população alvo (artigo 21).

A proposta de Zonas Especiais de Interesse Social abre espaço também para a legalização da cidade irregular, numa perspectiva de recuperação urbanística e não de anistia, que perpetua a situação de precariedade.

A Lei, pela criação de Zonas Especiais de Interesse Social (artigos 21, 22, 23), busca garantir principalmente melhores condições de habitabilidade às populações de baixa renda. E, como estímulo à iniciativa privada para a produção destas habitações, a outorga do direito adicional de construir acima do CA=1 é gratuita (artigo 24). Além disso, a lei institui a operação de interesse social (artigos 58), que visa a recuperação de áreas habitacionais deterioradas, onde o Poder Público estimula a produção de novas HIS (Habitação de Interesse Social) pela iniciativa privada, em troca de área edificável superior ao CA=1, para usos não residenciais, situados na mesma área.

# Plano Diretor de São Paulo



PROJETO DE LEI

19  
09  
91