AUT- 559 -

TEMA 3

aula 24/08

Flávio Villaça

AS ILUSÕES DO PLANO DIRETOR

São Paulo 7 de agosto de 2005

AGRADECIMENTOS

Agradeço a

Arqta. Andréa Oliveira Villela
Arqta. Ângela Amaral
Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti R. Martins
Prof. Dr. Nabil Bonduki
Profa. Dra. Sarah Feldman

....pela colaboração que me prestaram na realização deste trabalho. Essas pessoas, entretanto, nada têm a ver com as opiniões nele manifestadas nem com seus eventuais equívocos..

48

"Os planos diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina. Fracassaram não só porque eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade."

Paul Singer (1995,177)

ÍNDICE

1. Introdução.....6

2 - Plano Diretor X Zoneamento.....7

3 - A Idéia do Plano Direto.....9

4. A Salvação pelos Planos.....17

5. O Plano Diretor do Município de São Paulo.....21

5.1 - O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.....21
5.2 - Os Planos Regionais.....22

6. O Plano Diretor Estratégico e o Estatuto da Cidade.....26

7. O Quadrante Sudoeste da cidade de São Paulo.....28

8. Categorias de Dispositivos de Um Plano Diretor.....41

8.1 – Dispositivos cuja obediência cabe ao Executivo.....41
8.2 – Dispositivos cuja obediência cabe ao setor privado.....41

9 - O Ilusão do Plano de Obras.....43

10 - A Ilusão do Zoneamento.....45

11 - A Ilusão da Participação Popular.....49

11.1 – Introdução.....49
11.2- A Atuação do Secovi.....53
11.3 – Os Debates Conduzidos pelo Executivo.....62

11.3.1- Os Debates Conduzidos por Sempla.....63
11.3.2 – Os Debates nas Subprefeituras.....

11.4 – As Audiências Públicas Conduzidas pelo Legislativo.....73

11.4.1- As audiências públicas sobre o Plano Diretor Estratégico.....74
11.4.2-As audiências públicas sobre os Projetos de Lei 522/02 e 529/02.....76
11.4.3- As audiências públicas sobre o Projeto de Lei no. 139.....80

A. As audiências na subprefeitura do Butantã.
B. As audiências da Macro Região Leste
C. A última audiência pública

12 - Reflexões Finais: A Ilusão do Plano Diretor.....90

Bibliografia.....93

ÍNDICE DAS ILUSTRAÇÕES

Figura no. 1 - Matéria Paga Pela Prefeitura Municipal de São Paulo. 11

Figura no. 2 – Ocupação de margens de córrego típica da periferia paulistana..... 14

Figura no. 3 - Regiões e subprefeituras analisadas..... 30

Figura no. 4 - Vulnerabilidade social - Censo 2000..... 33

Figura no. 5- Distritos com no máximo 10% de negros – Censo 2000 34

Figura no. 6- Distritos considerados ao melhores locais para jovens..... 35

Figura no. 7 - Clima: temperaturas no Município..... 36

Fugura no.8– Distritos com mais alto Indice de Desenvolvimento Humano – IDH... 37

Figura no 9 - Renda média domiciliar – 1997..... 38

Figura no. 10 - Zonas exclusivamente residenciais Z-1 segundo o zoneamento 1972/2004..... 39

ÍNDICE DOS QUADROS

Quadro no. 1 – População e rendimentos no município e nas três grandes regiões da cidade..... 29

Quadro no 2 – População e rendimentos na Região de Grande Concentração das Camadas de Alta Renda - RGCCAR..... 30

Quadro no. 3 – Debates sobre os planos regionais em algumas subprefeituras..... 58

Quadro no. 4 – População e rendimentos segundo distritos em subprefeituras selecionadas..... 59

Quadro no 5 - População e rendimentos segundo distritos da subprefeitura de Itaquera 60

Quadro no 6 – População e rendimentos segundo distritos da subprefeitura de M'Boi Mirim..... 61

Quadro no 7 – População e rendimentos segundo o único distrito da subprefeitura de Cidade Tiradentes..... 62

Quadro no. 8 – População e rendimentos segundo distritos da subprefeitura de Santo Amaro.....63

Quadro No. 9 – População e rendimentos segundo distritos da subprefeitura de Pinheiros 64

Quadro No. 10 – Audiências públicas sobre os PL no. 522/03 e no. 529/03..... 71

Quadro no. 11 – Audiências públicas e painéis – PL 139/03..... 76

Quadro no. 12 – População e rendimentos segundo distritos da subprefeitura do Butantã.....78

Quadro no. 13 – População e rendimentos das sub- prefeituras que constituem a Zona Leste.....79

1. INTRODUÇÃO

Esta obra versa sobre a experiência paulistana de elaboração e principalmente de debates públicos sobre o Plano Diretor. Trata-se de uma experiência que, no nosso conhecimento, é única no país. Entretanto o que aqui se relata, está longe de se referir apenas à essa experiência da cidade de São Paulo. Muito pelo contrário. Temos a convicção de que a análise que aqui fazemos da experiência paulistana, aplica-se aos processos de elaboração, conteúdo e debates públicos de planos diretores de todas as cidades grandes e médias do país, com exceção, talvez, daquelas inseridas em áreas metropolitanas (Santo André, Guarulhos, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Contagem etc.).

Assim, para valer, por exemplo, para o Município do Rio de Janeiro, basta fazer as seguintes adaptações:

Onde se lê	Leia-se
Quadrante Sudoeste	Zona Sul
Zona Leste	Zona Norte
Subprefeituras de Pinheiros e/ou Butantã	Subprefeitura da Zona Sul

Para valer, por exemplo, para o Município de Belo Horizonte...

Onde se lê	Leia-se
Quadrante Sudoeste	Zona Sul
Zona Leste	Zonas Norte e Oeste

Etc. etc.

Como se verá, os debates públicos do Plano Diretor Estratégico e mesmo seu conteúdo, foram associados à violenta desigualdade de poder político e econômico que existe em nossas cidades grandes e médias, como de resto, em todo o país. Entretanto, num grande município inserido numa área metropolitana, como Nova Iguaçu ou Guarulhos, por exemplo, essa desigualdade é bem menor que nos municípios centrais (Rio de Janeiro ou São Paulo). A condição de cidades–subúrbio faz com que aqueles municípios apresentem uma população bem mais homogênea do que a das cidades centrais ou a de uma cidade de interior com população semelhante. Compare-se, por exemplo, São Bernardo ou Santo André, com Ribeirão Preto, Uberlândia ou Londrina. Isso porquê, nos primeiros não existe a alta burguesia urbana e rural e pouco da classe média alta, nas proporções que existem nestes últimos. Essa a principal razão pela qual as análises aqui contidas se aplicam menos aos municípios suburbanos.

Este livro apresenta algumas reflexões suscitadas pela recente experiência decorrente da elaboração do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e principalmente dos subseqüentes debates realizados tanto por iniciativa do Executivo como do Legislativo municipais.

A elaboração e a aprovação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo envolveram uma grande quantidade de audiências e debates públicos. Estes podem ser divididos em dois grupos: os realizados por iniciativa do Executivo e os realizados por iniciativa do Legislativo. Os primeiros – e houve dezenas deles – foram os conduzidos pela Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla e os conduzidos pelas subprefeituras. Ocorreram em duas etapas: antes do encaminhamento

do Plano Diretor Estratégico à Câmara Municipal (e versando sobre esse plano), e os que ocorreram depois da sua aprovação. Estes versaram sobre o detalhamento do PDE através de planos que mais tarde vieram a ser conhecidos simplesmente por "Planos Regionais" (entendendo-se por "Região" o território de uma subprefeitura, ou seja, muitos bairros).

Os debates públicos conduzidos pelo legislativo – sob o nome de audiências públicas - também ocorreram em várias etapas e igualmente versaram ou sobre o Plano Diretor Estratégico ou sobre os Planos Regionais.

Depois de algumas reflexões sobre o conceito de Plano Diretor, seu real papel em nossa sociedade, sobre a diferença entre ele e o zoneamento e sobre a importância e significado dessa diferença, analisamos aqui esses debates e audiências públicas.

2. PLANO DIRETOR X ZONEAMENTO

Frequentemente no Brasil, a idéia de Plano Diretor se confunde com a de Zoneamento. Entretanto há também, em importantes setores de nossa sociedade, uma generalizada convicção de que ambos são diferentes e essa distinção está longe de ser mera e inconseqüente formalidade. Na verdade, as diferenças entre ambos têm grande importância, menos acadêmico-teórica do que social, ideológica e política. A compreensão dessas diferenças e de suas implicações e decorrências, são fundamentais para a compreensão deste texto e seus objetivos.

Inúmeros destacados defensores do Plano Diretor – técnicos e leigos - fazem questão de diferenciá-lo do Zoneamento. Segundo seu pensamento, o Plano Diretor é apresentado como um instrumento muito mais poderoso e abrangente que o Zoneamento. Este, mesmo que tendo objetivos de natureza social e econômica, só se refere ao controle do uso do solo e vem se executando – no caso de São Paulo - através de leis auto-aplicáveis. O Plano Diretor, ao contrário, abrangeria todos os problemas fundamentais da cidade inclusive e principalmente os de transportes, saneamento, enchentes, educação, saúde, habitação, poluição do ar e das águas etc. e até mesmo questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social do município. Alguns acreditam mesmo que o Plano Diretor, apesar de ser aprovado por uma lei municipal, deveria abranger também problemas cujas soluções são das alçadas dos governos estaduais e federal.

No tocante ao Plano Diretor a questão merece pelo menos um esclarecimento. Uma coisa é afirmar que os governos Estaduais e Federal devem, em suas atuações e ao executarem seus planos, obedecer as leis municipais, portanto, no que couber, os planos municipais aprovados por lei. Assim, por exemplo, a Sabesp, ou o Metrô, ao executarem suas obras, devem, no que couber, obedecer o Plano Diretor. Devem aliás, obedecer a qualquer lei municipal. Quanto a isso parece não haver dúvidas. Outra coisa completamente diferente é achar que a atuação daqueles níveis de governo – nos campos do saneamento, meio ambiente ou transportes, por exemplo, – deve seguir planos que os municípios, eles próprios, elaborarem para esses setores. Isso é o que significa os Planos Diretores abrangeriam aspectos das alçadas dos governos estaduais e federal. Significa que os Planos Diretores conteriam propostas quanto a esses aspectos. Propostas; não sugestões. Sugestões, é claro, todos estão livres para fazerem quantas quiserem. Conter tais propostas nos Planos Diretores equivaleria aos órgãos estaduais e federais abdicarem da atribuição de planejarem suas próprias atuações. Assim, por exemplo, São Paulo, Santos, Santo André, etc. fariam seus planos de saneamento e transportes e a Sabesp, o METRÔ e a CPTM limitar-se-iam a implementa-los. A idéia de que qualquer problema urbano deva ser abordado não só no diagnóstico, mas também nas proposições de um Plano Diretor, seja qual for a esfera de governo à qual esteja subordinado, significaria isso, o que nos parece despropositado.

O art. 45 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, referindo-se aos vários planos que integram o processo de planejamento, um dos quais é o Plano Diretor, determina: " Os planos vinculam os atos dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta." Evidentemente trata-se das administrações Direta e Indireta Municipais, mesmo porque a Lei Orgânica é uma lei municipal. Por outro lado, a Constituição do Estado de São Paulo em seu art. 155 diz: "Os Municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico-social e de ordenação territorial, quando expressamente estabelecidos pelo conselho a que se refere o art. 154(*).Note-se pela redação do artigo, que é o município que tem que compatibilizar seus planos aos do Estado. Aliás nem poderia ser de outra maneira.

Mesmo que abrangendo problemas da estrita competência municipal, existe a idéia de que o Plano Diretor deve incluir propostas (além, evidentemente, de diagnóstico) de natureza social e econômica. Note-se que quando se fala em propostas de natureza social, por exemplo, não está se falando apenas na construção de escolas, parques, ou hospitais. Está se falando de ação na própria esfera social, na natureza das atividades desenvolvidas nos parques e hospitais, (como o papel formador e pedagógico das escolas por exemplo). A nosso ver, tais aspectos estritamente sociais ou econômicos dificilmente se encaixariam na natureza de um Plano Diretor Uma intervenção de natureza social, da qual os equipamentos físicos seriam apenas instrumento, seria muito mais apropriada a um Plano de Governo do que a um Plano Diretor que, pelo menos pelo discurso dominante, deve ser de médio e longo prazos.

Inúmeros e importantes setores da sociedade brasileira, como partes do setor imobiliário, da classe política e – claro – dos meios universitários, adotam uma visão bastante abrangente de Plano Diretor que inclui, no mínimo, o leque de problemas urbanos acima listado sob o rótulo de "problemas fundamentais da cidade". O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo de 1971, o único, até 2002 aprovado por lei (embora por uma Câmara Municipal sem legitimidade, já que muitos dos seus vereadores haviam sido cassados pela ditadura) adotou uma concepção bastante abrangente, embora tenha sido um plano consubstanciado em uma lei de apenas 57 artigos; no Capítulo IV o Título II desse PDDI intitula-se *Quanto ao Desenvolvimento social*, o Título III chama-se *Quando ao Desenvolvimento Econômico* e o Capítulo VII intitulado *Sistemas de Circulação e Transportes* mencionava os sistemas viário, ferroviário, de dutos, hidroviário e até mesmo aéreo.

Um bom exemplo de visão abrangente é a definição de FERRARI (2004, 280) segundo quem modernamente se diz " plano diretor de desenvolvimento integrado " e, citando o jurista Hely Lopes Meireles afirma ser esse plano "...o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento *global* e *constante* do município sob os aspectos *físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local"*(ênfase nossa).

Não pretendemos aqui desenvolver este aspecto da abrangência dos Planos Diretores, mas apenas chamar a atenção para ele. O importante é reter duas idéias: a primeira é que, para significativos setores da sociedade brasileira, Zoneamento e Plano Diretor são coisas diferentes, sendo este último um instrumento bem mais abrangente e poderoso que o primeiro. A segunda é a que esses mesmos setores apóiam uma concepção bastante abrangente de Plano Diretor, segundo a qual ele vai muito além do zoneamento.

Sempre que aqui falarmos em Plano Diretor, estaremos nos referindo à concepção abrangente, uma vez que ela é a adotada pelo Plano Diretor Estratégico.

(*) Esse conselho visaria promover o planejamento regional e seria criado pelo Estado. Seria de caráter normativo e deliberativo e teria participação paritaria co conjunto dos municípios da região, com relação ao Estado.

3. A IDÉIA DO PLANO DIRETOR

A idéia de Plano Diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930. Nesse ano foi publicado, em francês, o conhecido Plano Agache, elaborado por esse urbanista francês para a cidade do Rio de Janeiro. Nesse plano, pela primeira vez, aparece entre nós a palavra "plan directeur" (o plano nunca foi traduzido pelo poder público) (*).

Desde então a idéia de Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade e rapidez passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa.

Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país (**).

Nossa imprensa – refletindo o pensamento dominante - está repleta de exemplos que ilustram a enorme importância atribuída ao Plano Diretor por esse pensamento e vamos nos utilizar muito dela. Para iniciar, entretanto, dois exemplos que nada tem a ver com a imprensa mas que são certamente emblemáticos: o primeiro é o fato do Plano Diretor constar da Constituição Federal de 1988 como obrigatório para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. O segundo é que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, art. 41) estendeu essa obrigatoriedade para diversas outras categorias de cidades, tais como as integrantes de áreas metropolitanas, de áreas de especial interesse turístico etc. tenham a população que tiverem.

Vejamos agora a imprensa. Há um exemplo antigo e paradigmático – já que aparece no editorial de um dos mais importantes e mais lidos jornais do país – e que, exatamente por ser um pensamento dominante, sobrevive até os nossos dias. Em sua edição de 16/03/1988 a *Folha de São Paulo* proclamava a necessidade, por parte da administração municipal "... de um conjunto de diretrizes e ações que, integrado a um imprescindível planejamento do desenvolvimento urbano, possa representar, a médio e longo prazos, soluções duradouras". Logo a seguir, na mesma edição (p. A-16) o jornal dava nome aos bois (ou ao boi) criticando o prefeito Jânio Quadros. "O prefeito não dispõe de um instrumento precioso: o Plano Diretor, as linhas mestras de sua administração, voltadas para equacionar problemas criados pela expansão permanente de São Paulo." Note-se, apenas para não passar sem comentário, a visão – bastante difundida e endossada pelo pensamento dominante - de que os problemas de São Paulo, não são causados pela desigualdade de riqueza e de poder político da sua população, pelo desemprego, pela miséria, pelas más condições de saneamento, de saúde, moradia e educação da maioria, mas pelo rápido crescimento da cidade. Daquele ano para cá, o ritmo

(*)AGACHE, Alfred, 1930, **Cidade do Rio de Janeiro: Extensão, remodelação, Embelezamento,** Paris, Foyer Brésilien, 1930. O Capítulo I se chama "Le problème du plan directeur", o II, "Ossature du plan directeur" e o III "Les elèments fonctionnels du plan directeur".

(**) Essa grande difusão e prestígio da idéia de Plano Diretor em escala universal ainda está para ser estudada. Nossa hipótese é que, por influência francesa, ela teria se desenvolvido muito mais na América Latina do que no mundo anglo-saxão. Na Inglaterra e Estados Unidos, por exemplo, o *Comprehensive Planning* não chegou a ser tão pretensioso como nossos Planos Diretores, teve duração mais efêmera e prestígio bem menor, não resistindo a umas poucas décadas

de crescimento da cidade caiu muito (a essa altura já deve estar estagnado), mas as condições de vida da maioria continuam péssimas. Alguns meses mais tarde como Jânio encaminhasse à Câmara o tal *precioso instrumento*, o jornal pediria mais tempo para sua discussão, depois de repetir, novamente em editorial, o seguinte surrado e oco discurso convencional a respeito das virtudes do Plano "A necessidade de um novo Plano Diretor para orientar o desenvolvimento da cidade de São Paulo é sentida há vários anos. A falta desse instrumento básico de planejamento tem levado a um crescimento desarticulado, sem diretrizes estruturais capazes de definir as políticas por setor – transportes, habitação, serviços urbanos, infra-estrutura e outros. Também a legislação de uso do solo – em particular o zoneamento – vem sofrendo as conseqüências da ausência de tal plano...O 1°. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, datado de 1971, já há muito se tornou obsoleto.... O Plano Diretor é um instrumento de médio e longo prazos, que deve atravessar necessariamente várias administrações. Corre sempre o risco de cair em desuso principalmente quando sua aprovação não foi objeto de um amplo debate capaz de comprometer as forças políticas com real inserção na cidade" (*). Criticava em seguida, a pressa em se aprovar o Plano Diretor e sugeria que se esperasse a posse dos novos vereadores.

A necessidade de plano diretor mencionada pelo jornal é sentida e anunciada no Brasil muito antes de 1988, a data mais antiga dos exemplos citados. Cabe então indagar e comentar:

-Como, onde e quando se manifestou essa necessidade? Essas perguntas pressupõem uma manifestação prática. Ou não teria sido na prática? Teria sido então na esfera da razão pura?

-Há naquele pensamento, uma clara separação entre o Plano Diretor e o Zoneamento. Porquê? Em que consistiria essa diferença? O autor do pensamento (o editorialista) sendo leigo em urbanismo, mostra que o pensamento dominante, leigo, segue o pensamento dos especialistas e separa Zoneamento de Plano Diretor.

-A participação popular aparece como o mecanismo que vai comprometer *as forças políticas com real inserção na cidade*. Na época (1988) a participação popular na esfera do planejamento urbano era ainda frágil e existia predominantemente apenas nos campos da retórica ou da aspiração, mas já era enfatizada. Que condições um plano diretor deveria atender para realmente (e não apenas no campo da retórica) comprometer as forças políticas com real inserção na cidade?

- Finalmente a pérola da obsolescência do Plano Diretor de 1971.

Esse Plano jamais foi usado, mesmo porquê não tinha como ser usado já que era um punhado de generalidades sem condições concretas de aplicação. De seus 57 artigos, apenas três tinham condições de serem usados e de fato o foram: o art. 2, item I – b, que fixava o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 (e que sobreviveu até 2002, no Plano Diretor Estratégico) e os artigos 44 e 45 que regulavam o ocupação de áreas verdes por construções. Fora isso, esse plano jamais serviu para nada! Que mal pode provocar a obsolescência de um plano 90% do qual nunca serviu para nada? Como pode tornar-se obsoleto, algo que jamais foi usado? Como pode morrer algo que jamais viveu?

(*) Pela enorme dose de retórica convencional, surrada e vazia, essas palavras guardam grande semelhança com a fala do *filósofo* na peça teatral *Galileu Galilei;* ver o texto **Brecht e o Plano Diretor,** também divulgado pela Internet.

Prossigamos examinando exemplos do pensamento dominante sobre Plano Diretor tal como apresentado pela imprensa.

Frequentemente o Plano Diretor é apresentado como o guardião do *futuro da cidade*, o instrumento que vai apontar os *rumos da cidade* O *Jornal do Brasil* de 3/11/2002, p.C3, noticia que a "...peça fundamental para planejar o crescimento da cidade nos próximos dez anos, o projeto para a implantação de um novo Plano Diretor do Rio está parado na Câmara de Vereadores" A manchete da matéria é: " *O futuro da cidade parou na gaveta*". A *Folha de São Paulo* de 7/9/2002 comentando um *imbróglio* (ver Capítulo 11) ocorrido por ocasião da votação do projeto de lei do Plano Diretor pela Câmara Municipal de São Paulo, noticia que "*...duas semanas após a aprovação do projeto que define os rumos da expansão do município nos próximos dez anos...* "

No Rio de Janeiro a ADEMI – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário vê no Plano Diretor poderes para "tornar mais justo o crescimento do Rio" (!) afirmando: "Temos mantido diálogo amplo com os poderes constituídos e demais setores preocupados com a construção urbana. Desejamos consolidar essa experiência em *benefício da população* e ver refletidas nas leis complementares do Plano Diretor da Cidade, idéias que deverão harmonizar e tornar *mais justo* (!) o crescimento do Rio". (Informativo ADEMI, Jornal do Brasil,13/05/1995, pg.18). Grifos nossos.

Um exemplo paradigmático de como a idéia do Plano Diretor (e com ela, a idéia da objetividade e neutralidade do conhecimento e do saber) domina a mente até mesmo de grandes estudiosos, porem leigos em planejamento urbano (como Paul Singer) e políticos bem intencionados (como Luiza Erundina) é dado pela crença que ambos devotavam ao Plano Diretor. Diz Singer: (op. cit. Pg.173). "Algumas semanas antes de tomar posse em janeiro de 1989, a prefeita eleita de São Paulo Luiza Erundina, fez uma visita ao reitor da Universidade de São Paulo. Ela me pediu, na qualidade de seu secretário do planejamento nomeado e professor da universidade, que eu a acompanhasse. Durante esse encontro, a prefeita enfatizou a necessidade da assistência da universidade na administração das muitas tarefas que aguardavam o novo governo da cidade. , sendo a primeira delas a feitura de um novo Plano Diretor para São Paulo, a fim de preparar a cidade para o próximo século." O próprio Singer – que a época se confessava um leigo em planejamento urbano - relata como tomou conhecimento das grandes esperanças "... depositadas em planos diretores como instrumentos de ordenação, regulamentação e racionalização do desenvolvimento global das cidades. Além disso, planos criam equidade, concedendo às pessoas marginalizadas.... acesso à terra". As palavras que mostram o desapontamento de Singer com o Plano Diretor está na página de abertura deste livro. O de desapontamento de Luiza Erundina, não deve ter sido menor.

Talvez o mais eloqüente discurso jamais pronunciado sobre os milagrosos poderes de um Plano Diretor tenha sido uma matéria paga mandada publicar na imprensa paulistana pela Prefeitura Municipal de São Paulo, ocupando uma página inteira de jornal. Essa matéria é um exemplo tanto da concepção ampla de Plano Diretor como de seus poderes, tal a variedade de temas que este abordaria. A matéria – uma resposta a um conjunto de entidades, a maioria representando setores da indústria de materiais de construção, produção e comercialização imobiliárias – diz que todos – todos, sem meias palavras – toda a população paulistana ganha com o Plano Diretor (Fig. 1). A matéria intitulada **Quem Ganha e Quem Perde Com o Plano Diretor** (FOLHA DE SÃO PAULO 2/07/2002 – toda uma página) se apresenta nos seguintes termos:

Ganham:

- A construção civil, porque o Fundo de Urbanização criado pelo plano...só poderá investir em obras públicas.

- Os trabalhadores, que com o bilhete único, os corredores de transporte e as novas linhas de metrô, priorizadas no Plano, deixarão de perder horas em transporte.

- Os moradores de bairro, porque o Plano prevê limites e estoques, evitando prédios gigantescos que sombreiam as casas e congestionam as ruas.

- Os moradores em loteamentos clandestinos e favelas, porquê com a aprovação do Plano poderão vir a ter sua casa legalizada.

- As famílias de classe média, hoje empurradas para longe, porque as operações urbanas do Plano criarão ofertas em bairros centrais, dotados de infra-estrutura e emprego.

-O meio ambiente, porquê, segundo o plano, os vales dos córregos se transformarão em parques lineares, o lixo será reciclado e a drenagem prevista para evitar enchentes (sic).

- Os moradores em cortiços, que poderão ser atendidos porque o Plano cria Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social em terrenos vazios e edifícios desocupados na área central e urbanizada.

- Os empreendedores imobiliários de visão porque as novas operações urbanas do Plano a serem planejadas e definidas em lei própria, abrem novas oportunidades.

- Os moradores das atuais Z-1, cujas características serão respeitadas no Plano.

- O trânsito, que será gradualmente descongestionado, com vias novas ligando bairros, estacionamento em estações de metrô e novas linhas de transporte de massa.

- O Centro, porquê os projetos estratégicos do Plano lhe devolverão (sic) aos moradores, as atividades e a qualidade que perdeu.

- A segurança do cidadão e o futuro do jovem porque as ações estratégicas do Plano comprometem o governo local em ações sociais de curto prazo.

- Toda a cidade, porque o Plano, além de prever uma São Paulo mais justa e de qualidade, gera recursos, estimula parcerias e cria uma gestão democrática do planejamento urbano, garantindo a participação para que o previsto se torne realidade.

Só perde...

Quem especula, quem não se importa com os congestionamentos, quem acha que bairros sufocados e sem sol são "ótimos", quem não liga para a perpetuação das favelas e quem, por isso, acha que não há pressa em aprovar o plano.

Chegam a ser chocantes a pretensão e a segurança com que o Plano Diretor é apresentado como o Messias' Essa matéria ilustra bem como o Plano Diretor pode ser apresentado – e frequentemente o é - como a salvação da cidade!

Traz um elenco enorme dos mais variados benefícios urbanos a **toda** a população! No entanto esse rol de maravilhas não passa de promessa, como se as boas intenções do Plano Diretor tivessem o mágico poder de garantir tudo (ou a maior parte), do que ele "prevê". Como essas promessas podem ser levadas a sério se elas se baseiam em um instrumento que, legitimamente, (*) jamais – jamais – vigorou na cidade ou teve qualquer efeito sobre ela? Que jamais vigorou – com tal amplitude e variedade de promessas – em nenhuma cidade do país ! Isso sem falar em distorções grosseiras e tais como:

- Mencionar o metrô, que não é da alçada da prefeitura, como sendo sua prioridade.

- Atribuir os CEUS e o Bilhete Único ao Plano Diretor.

O Projeto CEU já estava formulado na Secretaria da Educação antes do Plano. Além disso, não havia necessidade dele aparecer no Plano Diretor para ser implementado. Ao Plano Diretor não deve ser atribuído nenhum dos eventuais méritos desse projeto. Se méritos há – e eles efetivamente existem – estes devem ser creditados à Secretaria da Educação. Este é um caso típico no qual não foi o Plano que condicionou a ação da administração. Muito pelo contrário, foi a ação da administração (da Secretaria da Educação) que condicionou o Plano.

Tal como no caso anterior, ao Plano Diretor não pode nem deve ser atribuído nenhum dos méritos do projeto do Bilhete Único ou dos corredores, pelo simples fato de aparecerem dentre as ações estratégicas mencionadas no art. 84. É medida que há tempos vem sendo gestada na Secretaria Municipal dos Transportes, bem antes do plano. Além disso, também não havia a menor necessidade de Plano Diretor para implementar essas medidas. "Para viabilizar a implantação deste novo modelo, (o Integrado, do qual consta o bilhete único) foi enviado à Câmara Municipal em novembro de 2001 projeto de lei mudando a forma de delegação dos serviços de transporte..." (**) Trata-se do Projeto de Lei no. 539/2001, enviado à Câmara quase um ano antes do Plano Diretor ter sido aprovado. Também aqui – como no caso dos CEUS - não foi o Plano que condicionou a administração. Muito pelo contrário, foi a administração que condicionou o Plano. É o Plano ao revés, ou o anti-plano.

A matéria paga assegura que , *"... os vales dos córregos se transformarão em parque lineares, o lixo será reciclado e a drenagem prevista para evitar enchentes"*.Há décadas as legislações brasileira e paulista exigem a preservação das margens dos córregos. Não é por falta de leis que essas margens não foram preservadas, nelas nada restando para ser transformado em "parques lineares". Já há mais de meio século, em 1951, a Lei Estadual no. 1.561-A de 29 de dezembro, dispunha em seu art. 285: "Ao longo dos cursos de água será sempre reservada uma faixa de catorze metros, no mínimo

---

(*) Os dois únicos Planos Diretores que vigoraram na cidade de São Paulo foram tão ilegítimos quanto inúteis: o já mencionado plano aprovados pelas lei 7688 de31/12/1971 e o aprovado pela lei 10.676 de 7/11/1988 (administração Jânio Quadros). A ilegitimidade do primeiro deve-se ao fato de ter sido aprovado no auge da ditadura, por uma Câmara Municipal da qual vários vereadores haviam sido cassados. A do segundo, pelo fato de ter sido aprovado por decurso de prazo, mecanismo do chamado "entulho autoritário" ainda em vigor na época. Sua validade foi contestada na justiça e ele passou muitos anos *sub-judice*.

(**) Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria Municipal de Transportes, **A reconstrução da mobilidade**, São Paulo, outubro de 2002, pg.38.

para o traçado de logradouro público". A Lei Federal no. 6.766 de 19/12/1975 já dispunha em seu arto. 4, item III. "Ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa "*non aedificandi*" de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica". Hoje, as margens da maioria dos córregos do município foram ocupadas por dezenas de milhares de moradias em favelas, depósitos, pequenas indústrias ou mesmo ruas e moradias "legais". Se essas leis rarissimamente foram fiscalizadas e obedecidas, (fig 2) por que insondáveis razões a partir de agora, sob o mágico poder do Plano Diretor, elas passarão a sê-lo? Com que fundamento a matéria paga faz promessas tão peremptórias? Onde os recursos para atender essas dezenas de milhares de famílias faveladas a serem desalojadas? Com que recursos será alterada a situação mostrada na Fig.2 absolutamente comum nos córregos da periferia? Note-se que nas leis acima citadas o poder público fixa obrigações a serem seguidas pelo setor privado (os oteadores) e no Plano Diretor o poder público define obrigações (construir parques lineares e habitações para os favelados desalojados) a serem seguidas pelo próprio poder público. Isso reduz ainda mais a credibilidade das promessas. Como e porquê acreditar no Plano e suas promessas ? Porquê acreditar que o mero cardápio será transformado – por obra de quem? – em alimento?

Esse é o mundo maravilhoso que o Plano Diretor promete trazer à cidade de São Paulo!

Vejamos agora uma outra visão que o próprio PT (o partido da prefeitura que pagou por aquela matéria paga) trás de suas administrações municipais, não através de discurso tecnocrático, não dos gabinetes, mas da prática concreta, inclusive no próprio município de São Paulo. Recentemente o PT lançou uma Edição Especial 2004 de uma revista chamada **Cidades Vivas** na qual avalia as administrações municipais das principais cidades administradas pelo partido. Diz a abertura dessa edição, sob o título de *Caro Leitor*: "Os textos que se seguem são o resultado de um mutirão jornalístico pouco comum na imprensa brasileira atual. Em abril e maio, uma equipe de jornalistas viajou para todas as regiões do país a fim de conhecer de perto os projetos que estão mudando, para melhor, o panorama do país. Os repórteres de **Cidades Vivas** fizeram mais de duas centenas de entrevistas, em 26 cidades. Conversaram não só com prefeitos e integrantes das administrações , mas também com representantes da sociedade civil, dirigentes empresariais, líderes de movimentos sociais e – principalmente – cidadãos comuns, homens e mulheres, de diferentes faixas etárias e condições sociais. *São depoimentos que mostram as políticas do PT nos municípios a partir do olhar da própria sociedade, e não do ponto de vista dos gabinetes"* (grifo nosso). Pois bem, nenhuma, absolutamente nenhuma das 26 cidades – dentre as quais estão várias das maiores do país, como São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém, Recife, Blumenau, Londrina, Santo André, Goiânia, Ribeirão Preto, Aracaju, Piracicaba, Pelotas etc. menciona uma vez sequer, nem uma vez sequer, suas realizações como sendo fruto de um Plano Diretor ou com este tendo qualquer relação. Nenhuma delas sequer menciona a expressão "Plano Diretor", nem mesmo Porto Alegre que tem Plano Diretor há anos (Lei Complementar no. 434 de dezembro de 1999) elaborado e aprovado por administração petista! Nenhuma dessas cidades, nem remotamente, atribui a Plano Diretor, qualquer mérito pelas suas realizações.

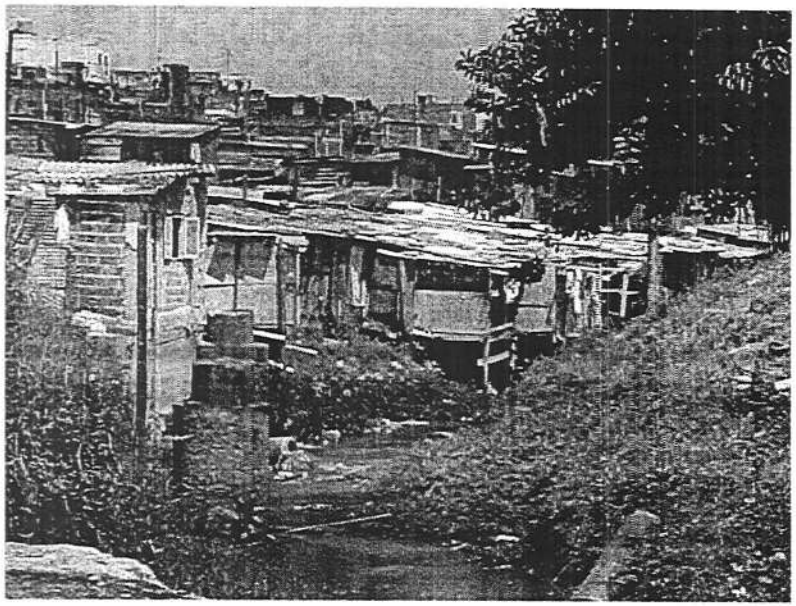

FIGURA Nº 2

Em qual olhar acreditar? No olhar da própria sociedade ou no dos gabinetes? No olhar dos "... representantes da sociedade civil, dirigentes empresariais, líderes de movimentos sociais e – principalmente – cidadãos comuns, homens e mulheres, de diferentes faixas etárias e condições sociais" (como diz a revista do PT) ou no discurso tecnocrático que tece louvores ao rançoso e oco lugar comum do Plano Diretor?

É fundamental destacar que a matéria paga não fala de Zoneamento. Fala de programas de obras, de realizações concretas. Ninguém ousa afirmar que o zoneamento trará benefícios aos moradores de favelas ou cortiços (nem as ZEIS – Zonas especiais de interesse social - conseguirão isso) nem trará "a segurança do cidadão e o futuro do jovem," nem transformará os nauseabundos fundos de vale dos córregos da periferia, em paradisíacas áreas verdes. Esse mágico poder jamais foi atribuído ao Zoneamento, nem pelos mais audaciosos devaneios.

Em 24 de janeiro de 2004, véspera do aniversário de 450 anos da cidade, a *Folha de São Paulo* publicou um Caderno Especial de 14 páginas denominado: *SP – 450. Cidade – Problema: em busca de soluções.* Um ano antes, com ampla divulgação pela imprensa, havia sido aprovado o Plano Diretor Estratégico do Município. Nesse Caderno são analisados os principais problemas da cidade, tais como (na terminologia do jornal) trânsito, enchentes, segurança, lixo, água, habitação, educação etc. Pois bem, em nenhuma das 14 páginas, sequer aparece a expressão "Plano Diretor". Nem com relação a eventuais progressos já ocorridos, e eventualmente creditáveis a planos do passado, nem com eventuais progressos esperados para o futuro, e eventualmente creditáveis ao novo Plano então recém aprovado.

A valorização indevida do Plano Diretor, como já mostramos, faz parte de um discurso antigo e nada tem a ver com a administração do PT. Este partido não passa de mais uma das muitas vítimas (mas no caso, também co-responsável) das ilusões do Plano Diretor O confronto entre a matéria paga publicada na imprensa e aquela que aparece na revista **Cidades Vivas**, mostra o abismo que separa o discurso tecnocrático da classe dominante – do qual o PT não escapou – e a prática viva de administrações municipais efetivamente populares e que efetivamente procuram o interesse público. Mostra também como é fácil esquecer o Plano Diretor quando são abordados os problemas e realizações reais das administrações municipais fora do contexto ideologizado do Plano Diretor.

Esse abismo entre o discurso e a prática, está longe de ser novidade. Há quinze anos atrás a *Folha de São Paulo* noticiava: "Plano Diretor não é prioridade para as Prefeituras Paulistas"(13/02/89, pg. C-5). Cita então vários depoimentos de autoridades municipais que não valorizavam – e por isso não priorizavam - a elaboração de planos diretores.

Desde que a idéia de Plano Diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento. Ou seja, por um Plano Diretor no sentido amplo acima descrito e que aparece na matéria paga pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Da mesma forma não há na bibliografia, pelo menos brasileira ou latino americana, nenhuma obra que proceda a uma análise crítica da atuação de administrações municipais que, por vários anos, tenham sido guiadas por de um Plano Diretor. Das Referências Bibliográficas da Tese de Doutorado do Prof. Luiz Carlos Costa, um dos mais destacados trabalhos brasileiros sobre Plano Diretor, constam 118 títulos (vários de obras americanas e francesas) mas nenhum se refere a qualquer obra que proceda a uma análise crítica da aplicação de um Plano Diretor em qualquer cidade do Brasil ou do exterior. Isso seria fundamental – na verdade indispensável – para dar credibilidade aos Planos Diretores.

Para encerrar esse Capítulo, cabe comentar a mais recentes das tolizes que a tecnocracia nacional cometeu em relação ao endeusamento do Plano Diretor: o prazo que o Estatuto da Cidade fixa para sua aprovação, por parte das cidades com mais de 20.000 habitantes, daquelas integrantes de áreas metropolitanas e aglomerações urbanas e várias outras mencionadas no seu art. 41. Diz o art. 50 do Estatuto que tais cidades "....que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprova-lo no prazo de cinco anos". A lei não menciona qual seria a sanção para aqueles que a desobedecerem. Como plano diretor não é – nem nunca foi – sentido como importante pela maioria dos prefeitos brasileiros, é de se esperar que grande parte das cidades atingidas por essa obrigatoriedade não a cumpram. Terá o governo federal – que, ele próprio, não planeja sua ação nem obriga os estados a faze-lo – moral para impor sanções sobre tais cidades?

A tecnocracia nacional parece não ter aprendido com a história, que mostra a inutilidade e inviabilidade de medidas desse gênero. Com efeito, isso já foi tentado – inutilmente, é claro - no passado. A Lei Orgânica de cada município foi uma conquista da democracia e da Constituição de 1988. Antes, durante a ditadura, eram os estados que elaboravam uma única lei para todos os seus municípios. A Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo de 1967 (lei estadual no. 9.842 de 19 de setembro de 1967) dizia em seu art. 79, parg. único: "Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao município que não possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado aprovado após 3 (três) anos da vigência desta lei." Esse prazo não chegou a ser vencido pois logo depois do AI-5 as constituições tiveram que ser refeitas e a nova Lei Orgânica do Estado de São Paulo (Decreto-Lei Complementar no. 9 de 31/12/1969) atenuou – mas não eliminou – a tolice dando a seguinte redação àquele artigo, que agora aparecia sob o número 54: "O município iniciará seu processo de planejamento, elaborando o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no qual considerará, em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos". Já antes, no parágrafo único do art. 53, a lei definia "processo de planejamento"como sendo "...a definição de objetivos, determinados em função da realidade local, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos". Tudo de acordo com a mais acabada tecnocracia,... só que o Estado, ele próprio, não agia assim nem havia nada que o obrigasse a tal. Claro que o cumprimento desse artigo nunca foi exigido por nenhum governante.

A mudança, pelo menos, reconhecia que manter um processo de planejamento é mais importante do que ter plano, coisa que os tecnocratas do Estatuto da Cidade parecem não ter aprendido. Nos termos em que foi colocado o estatuto, no mínimo, se for levado a sério, estimulará a reprodução xerográfica de planos, seu engavetamento e a atuação de profissionais inescrupulosos. É fácil ter planos diretores; basta pagar por um – se a procura aumentar o preço deverá cair - e se, por acaso, o *fiscal* (?) aparecer, abrir a gaveta e mostra-lo.

4. A SALVAÇÃO PELOS PLANOS

A legislação brasileira é rica em determinações que obrigam a elaboração de grande variedade de planos urbanos. Vamos ver aqui apenas a legislação paulista. A facilidade e mesmo irresponsabilidade com que é exigida a elaboração de planos, muito contribui para sua desmoralização e a da própria lei, pois frequentemente a prática acaba por revelar que a lei não é para valer. Apesar disso, essa exigência permanece, já que preenche uma função ideológica e, no fundo, não é mesmo para valer. Exemplo disso é a própria Constituição. Passados já mais de 16 anos de sua promulgação, a maioria das cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes ou continua sem planos diretores ou, quando os têm aprovados por lei e sendo mais que Zoneamento, os mantêm apenas guardados nas gavetas das prefeituras. Na melhor das hipóteses, uma minoria tem só o zoneamento e mesmo assim com as mesmas falhas aqui apontadas para o zoneamento paulistano, ou seja, atendendo apenas aos interesses da minoria mais rica. Como se isso já não bastasse, o Estatuto da Cidade aumenta as exigências de Plano Diretor e, o que é pior, fixa o prazo de cinco anos para que os municípios concluam seus planos.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo determina, em seu art. 149, Parg. Único que "O município formulará o Plano Municipal de Saneamento Básico e participara, isoladamente ou em consórcio com outros municípios da mesma bacia hidrográfica, do sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos previsto no art. 205 da Constituição Estadual". Essa mesma Constituição, em seu art. 241 menciona "...diagnósticos e necessidades apontados nos Planos Municipais de Educação". A mesma Lei Orgânica, em seu art. 200 determina que "... o Plano Municipal de Educação previsto no art. 241 da Constituição Estadual, será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação..." Seu art. 221, item I, diz caber ao município estabelecer sua assistência social ... a ser gerida e operada através de: "... subordinação a Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal...". O art. 34, item VIII, do Plano Diretor Estratégico, determina a elaboração "... do Plano Municipal de Saúde e sua discussão com representações da sociedade civil e outras esferas de governo." Os arts. 41 e 72 determinam, respectivamente, como "ação estratégica" elaborar o Plano Municipal de Cultura e o Plano Diretor de Resíduos Sólidos.

Finalmente em seu art. 6º do Plano Diretor Estratégico determina: "Os Planos Regionais, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, e o Plano de Circulação e Transporte e o Plano de Habitação são complementares a este plano e deverão ser encaminhados ao Legislativo Municipal até 30 de abril de 2003." Parte disso é repetido nos artigos 161 e 271. Este último diz: " Até 30 de abril de 2003 deverão ser encaminhados à Câmara Municipal projetos de lei contendo os seguintes instrumentos.

- Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo
- Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes
- Plano Municipal de Habitação
- Planos Regionais

Parágrafo Único – Os instrumentos referidos no "caput" deste artigo deverão estar articulados entre si."

O art. 161, parágrafo 2º dessa última lei dispões que "As categorias de uso, índices urbanísticos, tais como coeficientes de aproveitamento e taxa de ocupação, recuos, número de pavimentos, gabarito de altura das Zonas Exclusivamente Residenciais de densidade médias e altas (sic) serão definidas (sic) pela nova legislação de uso e ocupação a ser elaborada até 30 de abril de 2003, em

conjunto com o Plano de Circulação Viário (sic) e Transportes , com o Plano de Habitação e com os Planos Regionais." (Site da Câmara Municipal de São Paulo http://leismunicipais.com.br?cgi-local em 16/04/2004).

Temos então, previstos em lei, nada menos que onze planos!

- Plano Diretor Estratégico
- Plano Municipal de Saneamento Básico
- Plano Municipal de Educação
- Plano Municipal de Assistência Social
- Plano Municipal de Saúde
- Plano Municipal de Cultura
- Plano Diretor de Resíduos Sólidos
- Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo
- Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes
- Plano Municipal de Habitação
- Planos Regionais

Vejamos o que vem ocorrendo com eles.

Considerando a determinação legal contida no art. 271 de que os instrumentos referidos no "caput" deste artigo (os quatro últimos planos acima mencionados) "deverão estar articulados entre si," é fácil entender que nenhum deles poderia ser aprovado sem os outros, pois só depois de prontos os quatro planos é que seria possível verificar a obediência ao art. 271 de estarem todos "articulados entre si".

Em dois artigos (arts. 6 e 271) é mencionado que os planos de Habitação e o de Circulação Viária e de Transportes devem ser encaminhados ao à Câmara Municipal. Encaminhados à Câmara para que? Com que finalidade? Evidentemente esse encaminhamento só pode ser para que os planos sejam apreciados e aprovados pela Câmara, ou seja, para que se transformem em lei. No entanto o governo municipal houve por bem decidir, contrariando essa interpretação, que uns planos devem (ou necessitam) ser lei, outros não. Sem que se soubesse exatamente como, nem por quê, nem por quem, foi resolvido que os Planos de Habitação e de Transportes não seriam aprovados por lei.

Como se já não bastasse a enxurrada de Planos acima indicada, a administração municipal paulistana vem introduzindo, através da prática burocrática de produzir planos, uma incompreensível, esdrúxula e injustificável variedade de tipos deles. Há os planos compulsórios (de cumprimento obrigatório, como o Zoneamento) e há planos de cumprimento facultativo: o "Plano Cardápio". Apesar disso e incompreensivelmente, alguns desses Planos-facultativos precisam ser aprovados por lei. Há então os planos que precisam ser aprovados por lei (mesmo que de cumprimento facultativo) e há os que não precisam (como os de Transporte, Habitação, Educação e Saneamento). Há planos que precisam ser publicamente debatidos e há aqueles que dispensam debate público (como os de Habitação e Transportes). Há os Planos-Anexo e finalmente há os Planos que a Lei Orgânica determina que sejam elaborados, mas que não são. O que se pretende registrar aqui é apenas a estranheza quanto a essas exigências e variedades de planos, não sua importância, porque elas são tão estapafúrdias quanto inconseqüentes.

Como entender não só o excesso de planos mas também essa confusão, irracionalidades e desordem? Com essa pergunta começa a ficar claro que o apelo aos planos é uma farsa que, de um lado,

contribui para descredita-los e desmoraliza-los, e de outro, e contraditoriamente, ajuda a sustentação de sua imagem de salvação tecnocrática. Esse apelo contribui também para mostrar que os planos não são elaborados para ser levados a sério. São cortina de fumaça para tentar ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos. Os planos são uma clara manifestação da força da ideologia da tecnocracia que ainda perdura entre nós

A fé no poder miraculoso dos planos tem sua origem no discurso competente e na tecnocracia que se alojou na esfera da administração municipal brasileira, mais que em qualquer outra esfera de governo. É intrigante que mesmo planos relativamente bem sucedidos, como o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek ou o Plano de Ação do governador Carvalho Pinto, (1959-1963) do Estado de São Paulo, não tenham conferido aos planos estaduais ou federais, a aura de prestígio salvador que os planos adquiriram na esfera municipal-urbana. A Constituição Federal não obriga nenhum Estado a fazer Planos Estaduais. Por outro lado, como entender que um plano do maior interesse para uma enorme parcela da população como um Plano Municipal de Habitação, dispense debate público e não necessite aprovação legislativa e outro, como o de Zoneamento, que como se verá, só despertou o interesse dos mais ricos não dispense e necessite?

A falsa valorização dos planos urbanos se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja a ideologia da tecnocracia. Isso fica claro não só pela obrigatoriedade constitucional do Plano Diretor, mas também, de um lado, pela desordem na exigência indiscriminada de planos por parte da legislação paulista e de outro pela falta de seriedade com que o poder público vem tratando os planos há décadas..

5. O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

"A maioria dos artigos é pura perfumaria"
Vereador Antonio Salim Curiati, PP, Jornal da Tarde, 14/08/02, pg. A11
Entre aspas no jornal.

O Plano Diretor do Município de São Paulo, ganhou o pomposo nome de Plano Diretor Estratégico e com sua aprovação pela Câmara Municipal se transformou na da Lei no. 13.430 de 13 de setembro de 2002. Trata-se de uma alentada lei com nada menos que 308 artigos além de dezenas de quadros e mapas. Seu detalhamento veio a ser feito pelos chamados Planos Regionais subsequentemente elaborados e que vieram a ser objeto de outra lei. Esses Planos Regionais passaram a incorporar os dois planos definidos no art. 6º do Plano Diretor Estratégico, a saber a "Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos Regionais".

5.1 O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Trazido pela ideologia neo-liberal, o chamado *Planejamento Estratégico* (*) desenvolveu-se no início dos anos 90, tendo se expandido razoavelmente – pelo menos no campo da retórica – na América Latina, principalmente pela influência de um grupo de ditos *urbanistas* catalães que se empenharam bastante na difusão da experiência de renovação por que passou a cidade de Barcelona, por ocasião das Olimpíadas de 1992. Coerentemente com o ideário neo-liberal, esse planejamento parte da idéia de concorrência ou competição entre as cidades – a competitividade urbana – no mundo globalizado e informatizado. Diz que é necessário *vender as cidades* e para isso evidentemente, necessita da propaganda, do marketing, da iniciativa privada e da visão empresarial. A ideologia neo-liberal, rapidamente passou a difundir a idéia de que esse era o planejamento *moderno*. O Plano Diretor de São Paulo, na verdade não adota a visão do Planejamento Estratégico, usando essa expressão apenas como um modismo e uma forma de vestir a roupagem de *moderno*.

O interesse público despertado por esse plano foi mínimo, embora ele tenha sido objeto de inúmeras exposições promovidas pela Secretaria Municipal do Planejamento, exposições essas que tiveram um caráter eminentemente técnico. Como se verá, praticamente apenas duas questões polarizaram os debates desse plano: a questão das chamadas *"emendas noturnas"* e a do coeficiente um (um) e da outorga onerosa. A primeira deveu-se, não a questões intrínsecas do Plano, mas a um *imbróglio* ocorrido em torno de inexplicadas alterações sofridas pelo seu projeto de lei quando de sua passagem pela Câmara Municipal. A esse respeito o eminente historiador Boris Fausto assim de manifestou

(*) Sobre o planejamento estratégico, ver principalmente: VAINER, C., **Pátria, empresa e mercadoria: nota sobre a estratégia discursiva sobre o planejamento estratégico,** in ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia, **A cidade do pensamento único,** Petrópolis, Vozes, 2000 e ainda BORJA, J. *Barcelona: um modelo de transformación urbana*. Quito, Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe; BORJA, J. CASTELLS, M. **Local and Global**, London, Earthscan, 1997; BORJA, J. e MANUEL DE FORN, *Políticas da Europa e dos estados para as cidades*, in **Espaço & Debates** no. 39, São Paulo, 1996 e ainda o artigo de HARVEY, D. na mesma revista e número. Ver ainda; LIMA JR. Pedro de Novais, **Uma estratégia chamada "planejamento estratégico"** tese submetida ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, UFRJ, sob orientação de Carlos B. Vainer, Rio de Janeiro, 2003

"Entretanto, na fase final de aprovação do projeto...foi aprovado um substitutivo que contem algumas "emendas noturnas" – pela hora e por sua estranha especificidade- transformando áreas de caráter estritamente residencial em áreas mistas e algumas ruas em corredores de uso especial. Como tais alterações favorecem poderosos interesses privados é justa a suspeita em torno do fato. Diante da grita da opinião pública organizada e da mídia, as lideranças do PT, responsáveis pela aprovação da matéria, negaram-se a dar o nome (sic) dos autores das emendas, que só foram pingando, sob pressão, ao longo dos dias." (FOLHA DE SÃO PAULO 16/09/2002, pg. A-2).

Para relatar o Projeto de Lei do Plano Diretor Estratégico foi escolhido o arquiteto e vereador (PT) Nabil Bonduki, uma rara combinação de político, brilhante estudioso (é professor doutor de planejamento urbano na USP) e líder comprometido com as questões da reforma urbana e da moradia popular.

A grande maioria dos 308 artigos do Plano é constituída de generalidades – diretrizes, objetivos, conceitos etc. – que não obrigam ninguém a fazer ou deixar de fazer nada. Para princípios gerais, isso até que não seria estranho. Acontece entretanto que a Lei enuncia também nada menos que 338 – trezentas e trinta e oito - *Ações Estratégicas* ! Novamente aqui entra em cena a palavra mágica em voga no momento : *Estratégico*! ... e o que são essas Ações Estratégicas? São uma enxurrada de propostas de ações enunciadas sem que se saiba quem vai executa-las, nem quando, nem como, nem com que recursos. Ali se propõe de tudo sobre tudo o que seja problema urbano. Tudo é estratégico! Há nada menos que 49 Ações Estratégicas no campo da educação, ao lado de 4 no campo da pavimentação. Há 20 no campo da Circulação Viária e Transportes e (incompreensivelmente) nenhuma sobre "Infra-estrutura e Serviços de Utilidade Pública" embora apareçam aqui, Objetivos, (art.94) e Diretrizes, (art. 95) . Dentre os setores mais aquinhoados com Ações Estratégicas estão a Cultura, com 21 Ações, a Assistência Social, com 24 e a Habitação e Uso do Solo com 16 Ações cada. Nada ficou sem proposta de Ação Estratégica, o que mostra que o Plano é ideal e inexeqüível, pois propõe intervir em tudo, reparar tudo, sem qualquer seletividade.

Como se já não bastasse essa longa e complexa lei, o Plano Diretor acabou incluindo dois dos quatro planos mencionados, sem o quais ele fica inoperante já que não poderia ser aplicado: o Plano e a Lei de Controle de Uso do Solo e os Planos Regionais. Os planos de Habitação e o de Circulação Viária e Transportes transformaram-se em "Anexos." O art. 271 fixou o prazo de 30 de abril de 2003 para que o Executivo remetesse à Câmara os quatro planos já mencionados. Como foi resolvido que o plano de Habitação e o de Transportes não necessitariam de aprovação legislativa, esse prazo atingia então os Planos Regionais e o de Uso do Solo, sendo que este último seria o Zoneamento. Esse prazo foi posteriormente renovado.

5.2 - OS PLANOS REGIONAIS

Como já dito anteriormente, em duas oportunidades (arts. 6 e 271) o Plano Diretor Estratégico – PDE, repete que os planos de Habitação e o de Circulação Viária e de Transportes deveriam ser encaminhados à Câmara Municipal. Aparentemente para simplificar esse excesso de planos, os dois primeiros foram fundidos num só – e passaram a ser chamados de Planos Regionais – e os dois últimos foram enviados à Câmara como Anexos dos Planos Regionais. De agora em diante vamos chamar simplesmente de Planos Regionais, o Projeto de Lei e a subseqüente lei que nasceram como produto daquela fusão.

Chegaram eles – os Planos Regionais e seus Anexos, o de Habitação e o de Transportes - à Câmara em agosto de 2003. Antes de sua remessa à Câmara Municipal, e durante os debates públicos que precederam essa remessa (os Planos de Habitação e o de Transportes não foram submetidos a debates públicos), o andamento dos Planos Regionais foi muito tumultuado por decisões judiciais. Em 4/12/2003, ainda antes da fusão dos dois projetos que deram origem aos Planos Regionais, a *Folha de São Paulo* (pg. C-3) noticiava que uma "... liminar judicial suspendeu a tramitação dos dois projetos na Câmara Municipal a pedido do promotor Mário Malaquias". Além disso, num pensamento absolutamente correto, por ser assim exigido por lei, o promotor afirmava que "...a mudança na lei de Zoneamento e os planos diretores regionais têm de ser obrigatoriamente discutidos em conjunto com dois outros projetos – o Plano Municipal de Habitação e o Plano Municipal de Circulação Viária e Transportes". Prosseguia ainda o promotor afirmando que "...a prefeitura publicou apenas parcialmente os projetos, porque não saíram no *Diário Oficial* os mapas e anexos que fazem parte dos textos". Os problemas, entretanto, não pararam por aí.

Em dezembro a justiça anulou "...todas as 31 reuniões públicas realizadas nas subprefeituras para a discussão dos Planos Regionais de cada uma delas, dando um prazo de 30 dias para a Prefeitura refazer as reuniões ...foi a segunda decisão judicial desfavorável aos planos."(*Folha de São Paulo* 20/12/2003, pg.C-3). Desta vez, não se tratava de uma liminar, mas de uma sentença, que julgou procedente a ação civil pública proposta pela Promotoria da Habitação. A razão da ação foram os critérios de participação popular definidos pela Prefeitura que proibiam votos por procuração e de pessoa jurídica. Uma ilustração da batalha e das ameaças jurídicas travadas em torno dos Planos Regionais por parte da minoria mais rica da população, está nas palavras da arqta. Regina Monteiro, presidente do Movimento Defenda São Paulo, uma organização que luta aguerridamente principalmente pelos interesses dos bairros de classe média alta da cidade. Essas palavras foram divulgadas em folheto de apoio à reeleição do arq. Nabil Bonduki à vereança em São Paulo. " A atuação de Nabil Bonduki foi fundamental para a aprovação dos Planos Regionais e da nova lei de zoneamento. Não fosse o seu empenho pessoal e de toda a sua equipe, teríamos uma avalanche de ações judiciais que proporcionariam uma insegurança jurídica, causando desta forma um verdadeiro caos para a nossa cidade".

Esses contratempos constituíram, sem dúvida, uma rica e variada experiência de prática de planejamento, de participação popular e de promoção de debates públicos, tanto por parte da Prefeitura e do Poder Judiciário, como por parte da pequena parcela da sociedade organizada que deles participou.

Os Planos Regionais, tendo como Anexos os Planos de Habitação e Circulação e Transportes, foram aprovados em sessão extraordinária e em segunda e definitiva votação no dia 2/07/2004 (site da Câmara dia 6/7/2004), e publicados em 6/10/2004, com entrada em vigor prevista para 120 dias. Entretanto, a vigilância das classes de mais alta renda, sempre competente, atuante e atenta a seus interesses, não parou com essa aprovação. Três meses depois a Folha de São Paulo noticiava: "A nova lei de zoneamento de São Paulo, aprovada em julho após muita polêmica na Câmara, passa a valer em 3 de fevereiro do próximo ano. São 120 dias contados a partir de ontem, quando o projeto foi publicado no "Diário Oficial", com os planos diretores regionais. Mesmo antes de entrar em vigor, a nova lei deve sofrer contestação jurídica. O Movimento Defenda São Paulo está concluindo uma análise das 688 páginas da lei e diz ter visto várias incorreções". A notícia prossegue dizendo que os principais problemas vistos pelo Movimento são a ampliação dos poderes que a lei confere ao Executivo e a excessiva complexidade da lei. Segundo o Movimento, haveria "...1.560 combinações possíveis de proibições e regulamentos para que alguém possa construir uma casa ou um comércio". (*Folha de São Paulo* 7/10/2004, pg. C-5).

Nada de remotamente semelhante a essa participação ocorreu, como se verá a seguir, com a absoluta maioria da população da cidade. Porquê? Porquê serem eles ignorantes e incompetentes? Porque não entendem nem de Plano Diretor nem de Zoneamento? Por serem preguiçosos, desleixados e não ligam para os seus interesses nem para a qualidade de vida dos seus bairros?

Uma vez na Câmara os Planos Regionais se transformaram-se no Projeto de Lei no. 139 que, segundo o site da Assessoria de Imprensa da Câmara Municipal de São Paulo no dia 14/05/2004, "...Institui os Planos Regionais Estratégicos, Dispõe sobre o Parcelamento, Disciplina e Ordena o Uso e a Ocupação do Solo" e o "Plano Municipal de Circulação Viária e Transportes."

Para relatá-lo permaneceu o vereador Nabil Bonduki. O projeto 139 ocupou nada menos que 696 páginas do Diário Oficial do Município do dia 13/05/2004 (*Folha de São Paulo* 14/05/2004) e necessitaria passar, antes de sua aprovação, por quatro Comissões da Câmara e duas audiências públicas. O vereador – competente urbanista que é – comandou então a elaboração de um substitutivo ao projeto que havia sido encaminhado pelo Executivo, substitutivo este que, além de aperfeiçoar o projeto, incorporou várias das inúmeras demandas que tiveram origem em grupos de pressão, debates nas subprefeituras, audiências públicas etc. e que se canalizaram para a Câmara e para ele próprio.

Esse substitutivo foi assim organizado:

PARTE I – DAS NORMAS COMPLEMENTARES AO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

- Título I – Dos Elementos Estruturadores
-Título II – Dos Elementos Integradores
-Título III – Das Normas de Uso e Ocupação do Solo
- Título IV – Dos Instrumentos Urbanísticos
-Título V - Da Gestão Democrática
- Título VI- Do Sistema de Planejamento Urbano
- Título VII- Dos Anexos da Parte I

PARTE II - DOS PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS DAS SUBPREFEITURAS-PRE

Título I – Da Conceituação, Abrangência e Finalidades
Título II – Das Políticas Públicas Regionais
Depois de considerações gerais, seguem-se quatro capítulos, cada um dedicado a uma região da cidade.

Título III- Dos Anexos da Parte II

Seguem-se, como anexos, 31 Livros, cada um dedicado ao Plano Regional de cada uma das 31 Subprefeituras em que está dividida a cidade.

Depois de aprovado e sancionado pelo Executivo, esse projeto tornou-se a Lei no. 13.885, tendo ali recebido alguns vetos sem grande importância, os quais foram publicados no Diário Oficial do dia 26/08/2003. A lei somente veio a ser publicada na íntegra no *Diário Oficial* de 06/10/2004, especificando que somente entraria em vigor 120 dias depois.

Se não considerarmos a *Guerra do Coeficiente Um* (1), os Planos Regionais despertaram muito mais interesse na população – embora apenas por parte de uma parcela minoritária - do que o Plano Diretor Estratégico.

6. O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO E O ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição Brasileira de 1988 diz em seu art. 182:

"A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

Paragr. 1°. O plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Paragr. 2°. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Paragr. 3° - As desapropriações de imóveis urbano serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Paragr. 4° - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios
II- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.
III- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.".. etc.

Cabe destacar dois dos parágrafos acima: os parágrafos 2 e 4. O primeiro, pela força que dá ao Plano Diretor e o último por: em primeiro lugar, mencionar uma "lei federal" e em segundo lugar por prever várias sanções para o proprietário do solo urbano "não edificado, subutilizado ou não utilizado".

Após treze anos essa lei federal fosse aprovada e recebeu o no. 10.257 de 10 de julho de 2001 e veio a receber o nome de Estatuto da Cidade. Essa lei de 58 artigos regulamentou uma série de instrumentos urbanísticos além de operacionalizar a aplicação do art. 182 da Constituição Federal de 1988.

Até hoje, passados quatro anos da aprovação do Estatuto da Cidade e três anos da aprovação do Plano Diretor Estratégico, nenhuma lei municipal específica (exigida pelo parágrafo 4 do Art. 182 da Constituição e repetida no art. 5 do Estatuto da Cidade)) foi aprovada e nenhum proprietário de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, foi notificado.

Na verdade, os dispositivos sobre a função social da propriedade, a força conferida ao Plano Diretor pelo parg. 2 e finalmente as penalidades contidas no parágrafo 4 é que constituem os grandes avanços do Estatuto da Cidade. Muito mais que os dispositivos associados ao controle do uso e ocupação do solo como a Outorga Onerosa, a Transferências do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas e outros similares e que ocupam o Título IV da Parte I da Lei dos Planos Regionais. O sucesso desses últimos instrumentos – *sucesso* aqui entendido como o benefício que trarão à maioria excluída - depende do interesse que vierem a despertar no mercado imobiliário, pois eles tenderão a ser utilizados majoritariamente nas áreas imobiliariamente dinâmicas, ou seja, no

Quadrante Sudoeste. Nesse sentido, as perspectivas de sucesso são nebulosas. Apesar disso, esses instrumentos vêm sendo muito mais debatidos e comentados do que o disposto nos supra mencionados parágrafos 2 e 4.

Especial atenção deve ser dada à regulamentação da utilização de edifícios subutilizados ou não utilizados, mais de que a terrenos, glebas ou lotes. O acima referido art. 18 da Lei dos Planos Regionais estabelece um prazo de 180 dias para que o Executivo encaminhe à Câmara Municipal projeto de lei sobre o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios nos termos do art. 5º do Estatuto da Cidade. Como a referida lei só foi publicada a 6/10/2004, e como ela somente entrará em vigor a 4/2/2005 (120 dias depois de publicada), o prazo acima expirará no dia 3/8/2005. Aguardemos.

O Estatuto da Cidades, mesmo depois de muitos anos de lutas, e passados já três anos da aprovação do Plano Diretor, continua letra morta no município de São Paulo no tocante à implementação do art. 182. Note-se que a obstrução a esse avanço é um dos motivos do prosseguimento da reação desesperada de movimentos populares como o dos Sem Teto, por exemplo.

7. O QUADRANTE SUDOESTE CIDADE DE SÃO PAULO

Para bem entender a interpretação e as críticas que mais adiante serão feitas ao Plano Diretor Estratégico, aos Planos Regionais e à dita "participação popular" sobre eles, é importante ter uma idéia da segregação sócioespacial que existe no Município de São Paulo. Essa segregação é vital para que se entenda não só o limitadíssimo efeito que esses Planos têm sobre as condições de vida da maioria da população da cidade, como também a falta de envolvimento dessa maioria nos debates e audiências públicas havidos em torno dos Planos Regionais.

Em outra obra, (*) analisando a estrutura urbana da Area Metropolitana de São Paulo (assim como a de outras áreas metropolitanas brasileiras) mostramos que a distribuição espacial de suas classes sociais não é nada uniforme. Há uma clara concentração das camadas de mais alta renda numa determinada região da cidade, região essa constituída por dezenas de bairros. Essa região é o Quadrante Sudoeste. Nela há bairros de todas as classes sociais, inclusive favelas. Entretanto a maioria das classes média e a totalidade das classes acima da média mora nessa região. Chamamos então a atenção para o fato de que a recíproca dessa afirmação não é verdadeira, ou seja, é falsa a idéia de que maioria dos que moram nessa região seja das classes média e acima da média.

Apesar de minoritária em relação ao total da cidade, a população do Quadrante Sudoeste tem um poder político muito maior do que o de todo o restante da cidade. Em conseqüência dessa concentração espacial de poder político, a atuação do poder público vem favorecendo esse Quadrante há mais de um século, em virtude do que ele tem padrões urbanos (especialmente de circulação e transportes) e ambientais muito melhores do que a maior parte da cidade, como se verá a seguir.

O exemplo mais conhecido dessa região, que chamamos de Região de Alta Concentração das Camadas de Alta Renda – RGCCAR, (fig. 2) talvez seja a Zona Sul do Rio. O fato de haver ali até mesmo favelas (como a favela da Rocinha) não lhe tira a característica de alta concentração dos mais ricos. A idéia importante é que em nenhuma outra parte do município – nem da metrópole - há maior concentração de classes acima da média do que nessa região. Para mostrar essa concentração utilizamo-nos como linha de corte o salário médio mensal de 30 salários mínimos do chefe de domicílio, apresentado pelo IBGE para o censo de 2000. Neste caso teremos a seguinte situação (ver quadros 2 e 2A)

- De todos os chefes de domicílio da Região Metropolitana, 82% ganhavam menos que 30 salários mínimos.

- De todos os chefes de domicílio da região Metropolitana que ganhavam mais que 30 salários mínimo, 53.3% moravam na RGCCAR.

- De todos os chefes de domicílio da Região Metropolitana que ganhavam menos que 30 salários mínimos, apenas 9% moravam na RGCCAR.

Considerando-se apenas o município de São Paulo, tem-se:

(*) VILLAÇA, Flavio, **Espaço intra-urbano no Brasil**, São Paulo, Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001, 2ª ed.

- Em todo o município, apenas 6% dos chefes de domicílio, ganhavam mais que 30 salários mínimos em 2000.

- De todos os chefes de domicílio do município que ganhavam mais que 30 salários mínimos em 2000, 68,27% moravam na RGCCAR.

Se passarmos a linha de corte em 20 salários mínimos mensais como rendimento do chefe de domicílio, e chamarmos de integrantes das respectivas famílias de "classes média e acima da média" e desejando medir sua concentração na RGCCAR temos:

-De todos os chefes de domicílio da Região Metropolitana que ganhavam mais que 20 salários mínimos, 47% moravam na RGCCAR.

-De todos os chefes de domicílio do Município de São Paulo que ganhavam mais que 20 salários mínimos, 62% moravam na RGCCAR.

Essa segregação vem se formando há mais de um século e prossegue nos dias atuais. Todo o recente crescimento de bairros de alta renda da área metropolitana de São Paulo e que vem ocorrendo fora do município, continua se localizando nesse Quadrante. Apesar disso a parcela da Área de Grande Concentração das Camadas de Alta Renda (fig. 3) localizada dentro do município de São Paulo ainda detém a vasta maioria dessas camadas de toda a área metropolitana. O que vem ocorrendo ultimamente é que o leque representado pelo Quadrante Sudoeste vem se alargando e essa área vem crescendo de forma cada vez mais ampla; entretanto, o crescimento dos bairros das camadas de alta renda continua ocorrendo majoritariamente dentro do Quadrante Sudoeste, (mesmo que em suas bordas) como nas direções da Granja Viana, Alphaville, Tamboré, Itapecerica , Embu, Santana do Parnaíba, Jundiaí (Bairro Malotas) ou Itu. Fora desse quadrante – como em Arujá por exemplo – os empreendimentos imobiliários destinados àquelas classes têm tido menos sucesso e o crescimento delas, ali, tem sido bem mais lento que no Quadrante Sudoeste.

A seguir são apresentados dois quadros. O no. 1 mostra a população e a estratificação segundo os rendimentos (até 20 salários mínimos) dos chefes de domicílio do Município de São Paulo, do Centro, da Região de Grande Concentração das Camadas de Alta Renda - RGCCAR, das Zonas Leste e Norte, e das subprefeituras utilizadas para analisar a participação popular nos debates dos Planos Regionais (Capítulo 11). Essas regiões são mostradas na Fig. 1 . Os Quadros nos. 2 e 2A, mostram essa mesma estratificação, agora chegando a rendas de até 30 salários mínimos, para o município de São Paulo, para sua região metropolitana e por distrito, apenas para o Quadrante Sudoeste.

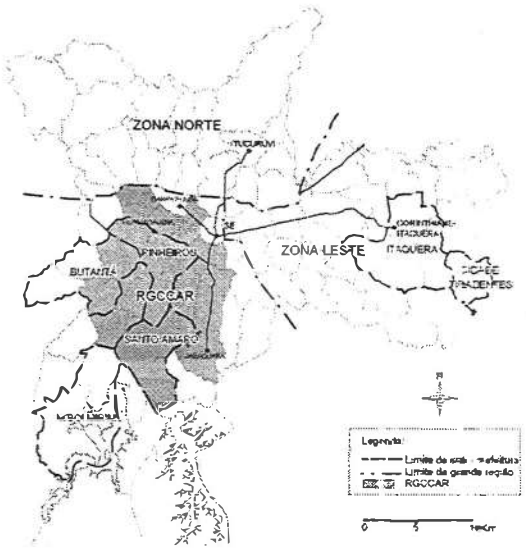

Figura 3

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO _ GRANDES REGIÕES

E SUBPREFEITURAS ANALISADAS

A fig. 3 mostra a Região de Grande Concentração das Camadas de Mais Alta Renda – RGCCAR, juntamente com as outras regiões demograficamente importantes da cidade, ou seja, as Zonas Norte e Leste. Mostra ainda as subprefeituras referidas no Capítulo 11 – A ILUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR, onde são apresentados também, dados demográficos e estratificação segundo rendimentos dessas regiões e subprefeituras. Nessa figura aparecem as subprefeituras abordadas nesse Capítulo, permitindo visualizas as localizadas na Zona Leste e as localizadas no Quadrante Sudoeste.

QUADRO No. 1

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – GRANDES REGIÕES
2000

REGIÕES	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICÍLIOS	FAIXAS SALARIAIS						SEM RENDTO.	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 20 SM		> 20 SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
CENTRO	67833	28486	11025	38,7%	13540	47,5%	1980	7,0%	1941	6,8%
RGCCAR	1879923	560558	124079	22,1%	227966	40,7%	174588	31,1%	35925	6,1%
ZONA LESTE	3696248	1020763	557620	54,6%	316758	31,0%	37879	3,7%	106504	10,6%
ZONA NORTE	2160552	603289	302623	50,2%	206122	34,2%	36058	6,0%	56486	9,7%
OUTROS	2829696	772881	424634	54,9%	208305	27,0%	31481	4,1%	106461	14,0%
TOTAL	10434252	2985977	1419981	47,6%	972691	32,6%	281986	9,4%	311317	10,4%

Depois desses Quadros é apresentada uma série de ilustrações (figs 4 a 11) que mostram os mais variados aspectos pelos quais se manifesta a segregação social no Quadrante Sudoeste de São Paulo. Como se vê, esse Quadrante é, em tudo, diferente do restante cidade. São mostrados alguns exemplos dessa diferença, a maior parte deles publicada no jornal *A Folha de São Paulo*. Note-se a diferença de população e estratificação de rendimentos entre a RGCCAR e sua oposta, que é a Zona Leste. Esta, tem uma população bem maior que a do Quadrante Sudoeste e contém a maior concentração de camadas de baixa renda do município. Ver quadros dos itens 11.3 e 11.4.

Além do que mostram essas Ilustrações, outras características que distinguem o Quadrante Sudoeste devem ser destacadas, ou seja:

- No Quadrante Sudoeste estão localizados todos os inúmeros túneis e passagens em desnível da cidade, com a única exceção do túnel Maria Maluf e os do centro. O centro, entretanto, não pertence a nenhum quadrante (ou pertence a todos).

- No Quadrante Sudoeste está localizada a grande maioria dos viadutos e vias elevadas da cidade.

- Com exceção do Mini Anel Viário, todas as grandes perimetrais da cidade estão localizadas no Quadrante Sudoeste, a saber : a Av. Paulista, a Av. Brasil-Henrique Schaumann-Av. Sumaré, a Av. Faria Lima (e seus prolongamentos) a Av. Luis Carlos Berrini e a marginal do Rio Pinheiros. Todas elas (com exceção da Av. Brasil, mas não dos seus prolongamentos, Henrique Schaumann e Av. Sumaré) foram abertas pelo poder público. As vias perimetrais representam um estagio superior ou mais desenvolvido de sistema viário. O estágio mais rudimentar é aquele com total ou grande predominio de radiais, como ocorria em São Paulo até a década de 60 e ainda ocorre até hoje fora do Quadrante Sudoeste. As radiais não se tornam vias "nobres" e imobiliariamente valorizadas, pois ligam o centro a periferia. As perimetrais, ao contrário, tornam-se valorizadas, pois ligam uma região de alta renda a outra região de alta renda (já que elas só existem no Quadrante Sudoeste). Por isso se transformam (ao contrário das radiais) em "ruas nobres", ou seja, as de mais alto valor imobiliário da cidade. A R. Oscar Freire, a principal via comercial dos Jardins e uma das mais valorizadas da cidade, é uma mini-perimetral. Até linhas perimetrais de trem (Ramal do rio Pinheiros) e de metrô (linha da Paulista), o Quadrante Sudoeste tem!

QUADRO Nº 2
MUNICÍPIO E REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO
POPULAÇÃO POR FAIXAS DE RENDA - 2000

MUNICÍPIO E REGIÃO	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICÍLIOS	FAIXAS SALARIAIS								SEM RENDTO.	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 20 SM		> 20 A 30SM		> 30SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
Município de São Paul	10 434 252	2 985 977	1E+06	48%	972691	33%	103 542	3%	178 445	6%	311 318	10%
RMSP	19 196 979	5 375 122	3E+06	51%	2E+06	31%	143 307	3%	228 518	4%	602 474	11%

QUADRO Nº 2-A
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
REGIÃO DE GRANDE CONCENTRAÇÃO DE CAMADAS DE ALTA RENDA

SUB - PREFEITURAS E DISTRITOS	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICÍLIOS	FAIXAS SALARIAIS								SEM RENDTO.	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 10 SM		> 10 A 20 SM		> 30SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
Alto de Pinheiros	44454	13696	1940	14,2%	4869	35,6%	1395	10,2%	4 903	35,8%	589	4,3%
Bela Vista	63190	24697	5767	23,4%	12474	50,5%	2 012	8,1%	3 245	13,1%	1199	4,9%
Butantã	52649	16388	4128	25,2%	7175	43,8%	1536	9,4%	2 539	15,5%	1010	6,2%
Campo Belo	66546	23503	3847	16,4%	8352	39,0%	2 367	11,0%	5 828	27,1%	969	4,5%
Campo Grande	91073	27243	8085	29,7%	11555	42,5%	2 207	8,1%	3 520	12,9%	1866	6,8%
Cambuci	34572	21781	3013	13,8%	9717	44,7%	2 165	9,9%	5 979	27,4%	1016	4,7%
Itaim Bibi	81456	29566	3705	12,5%	11749	39,7%	3 584	12,1%	9 161	31,0%	1377	4,7%
Jabaquara	214095	82148	25801	43,1%	22734	38,4%	3 221	5,2%	3 834	6,1%	5728	9,2%
Jardim Paulista	87687	31772	2666	7,8%	12448	36,7%	3 919	12,0%	12 047	36,8%	1974	4,7%
Lapa	60184	19867	5466	27,5%	9282	46,7%	1665	8,4%	2 681	13,5%	773	3,8%
Liberdade	61875	21941	5725	26,1%	10491	47,8%	1695	7,4%	2 600	11,8%	1510	6,9%
Moema	71276	26371	1823	6,9%	9015	34,2%	3 140	11,9%	10 948	41,5%	1439	5,5%
Morumbi	34588	9576	1598	16,7%	2451	25,6%	814	8,5%	4 091	42,7%	624	6,5%
Perdizes	102445	36576	5339	15,0%	14936	42,0%	4 328	12,2%	9 796	27,5%	1177	3,3%
Pinheiros	62397	23253	3268	14,5%	9875	42,5%	2 827	10,9%	6 780	29,2%	803	3,5%
Santa Cecília	71179	26161	6098	23,3%	13000	49,7%	1893	7,2%	3 468	13,3%	1682	6,4%
Santo Amaro	60539	18698	3204	17,0%	8084	42,8%	1736	9,2%	4 431	23,4%	1443	7,6%
Saúde	118017	39748	8052	20,0%	18096	45,5%	4 583	11,0%	7 249	18,2%	1758	4,4%
Vila Andrade	73649	20932	8639	41,2%	3556	16,9%	1082	5,2%	4 208	20,3%	3447	16,4%
Vila Mariana	123602	43261	5997	13,8%	19405	44,8%	5 238	12,1%	10 864	25,0%	1957	4,3%
Vila Sonia	97378	21430	8603	35,5%	8422	33,9%	1725	6,9%	3 764	15,5%	2126	8,8%
TOTAL	1679923	550558	124079	22,1%	227966	40,7%	52772	9,4%	121916	21,7%	33925	6,1%

- No Quadrante Sudoeste está o melhor sistema viário da cidade. Além das já mencionadas perimetrais, o quadrante tem ainda o melhor conjunto de vias radiais da cidade.

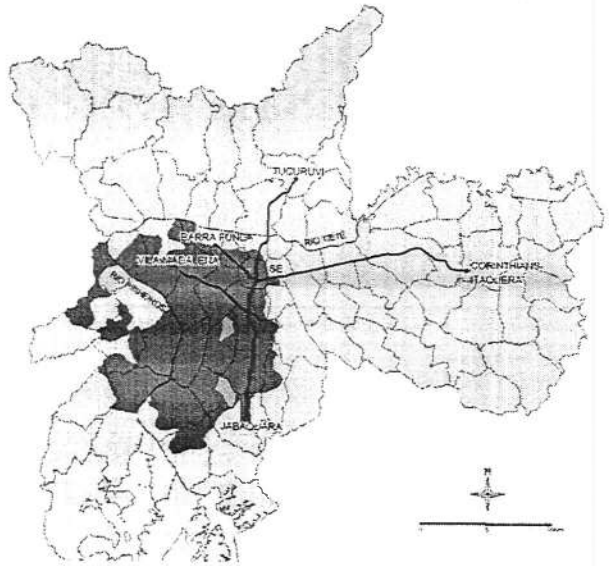

Figura 4

VULNERABILIDADE SOCIAL

A figura no 4 mostra que Quadrante Sudoeste concentra as áreas com "nenhuma ou baixa privação" social (áreas estas que respondem por 22,1% da população) numa pesquisa sobre Vulnerabilidade Social *Folha de São Paulo*, 23/02/2002, pg. C-3. Fonte: CEM - Centro de Estudos da Metrópole e CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, em pesquisa encomendada pela Secretaria da Assistência Social da Prefeitura de São Paulo. Segundo a fonte, o conceito de "vulnerabilidade social" desenvolveu-se ultimamente, fazendo parte, inclusive, da Proposta de Carta Mundial do Direito à Cidade aprovada no Fórum Social das Américas, realizado em Quito, Equador, em Julho de 2004. A fig. 4 mostra os distritos de menor Vulnerabilidade Social do Município de São Paulo.

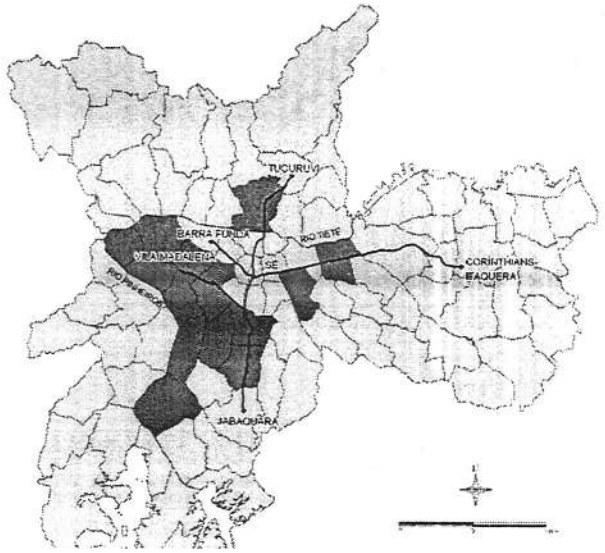

Figura 5

DISTRITOS COM NO MÁXIMO 10% DE NEGROS - Censo 2.000

A figura no. 5 mostra a distribuição de negros na cidade. Ela mostra que no Quadrante Sudoeste está concentrada a maioria dos distritos com menor população negra. Neles há, no máximo, 10% de negros (pretos e pardos, na terminologia da pesquisa) (*Folha de São Paulo*, 21/09/2003, pg. C-4. Fonte: Cepid/ Fapesp, CEM – Centro de Estudos da Metrópole e Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

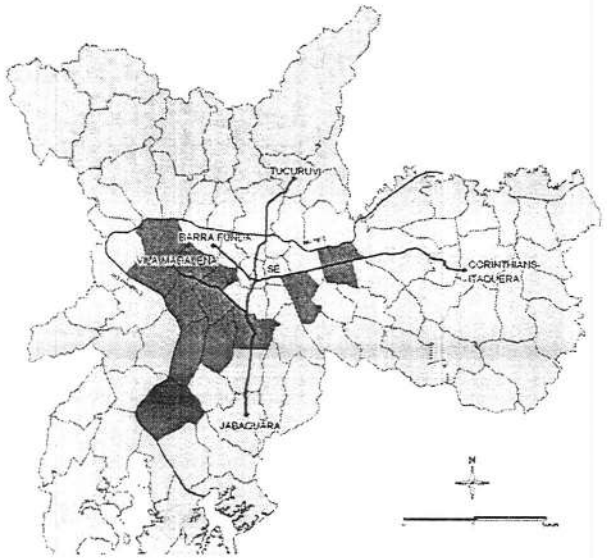

Figura 6

OS MELHORES LOCAIS PARA JOVENS

A figura no. 6 mostra que no Quadrante Sudoeste estão localizados todos os dez distritos considerados os "melhores locais para jovens" (nota acima de 0,65 numa escala de 0 a 1: quanto mais alta a nota melhor para jovens é a região). Nessa pesquisa foram considerados "...percentuais de população jovem, mães adolescentes e viagens por lazer, além de crescimento populacional, mortalidade por homicídios, escolaridade, índice de mobilidade e rendimento familiar". *Revista da Folha*, 24/08/2003, pg. 6. Fonte: Cedec – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. A Fig. 4 mostra esses dez distritos.

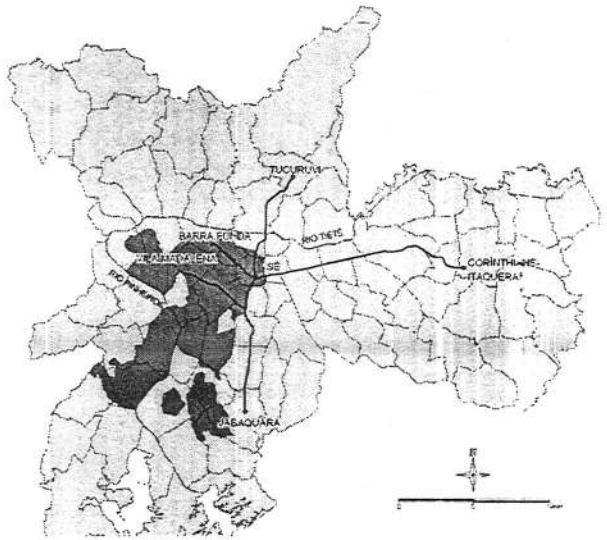

Figura 7

CLIMA ; TEMPERATURAS NO MUNICÍPIO

A figura no. 7 mostra que clima no Quadrante Sudoeste é mais ameno que no restante da zona urbana do município. Nesse Quadrante a temperatura varia entre 25 e 29 graus, enquanto na Zona Leste varia entre 29 e 33 graus. Ali a temperatura chega a ser 9 graus menor que na Zona Leste. FOLHA DE SÃO PAULO 15/02/2004, pg. C-8. Fontes: Defesa Civil do Município, Nasa, Augusto José Pereira Filho, Atlas Ambiental do Município de São Paulo e *"Ilhas de calor nas metrópoles: o exemplo de São Paulo"*. Nossa interpretação é que isso se deve ao fato de o Quadrante Sudoeste ser mais arborizado e ter mais praças e áreas verdes que a Zona Leste, por exemplo. O fato não tem relação com a altitude, como poder-se-ia imaginar. A maior parte dos bairros ao longo do Rio Pinheiros, e mesmo afastados dele, como os Jardins América e Europa, Alto de Pinheiros e City Butantã, por exemplo, (todos no Quadrante Sudoeste) tem a mesma altitude que a maior parte da Zona Leste. A fig. 7 mostra as Áreas de Temperatura Mais Amena, excetuadas evidentemente, as regiões serranas da zona norte (Serra da Cantareira) e do extremo sul do município.

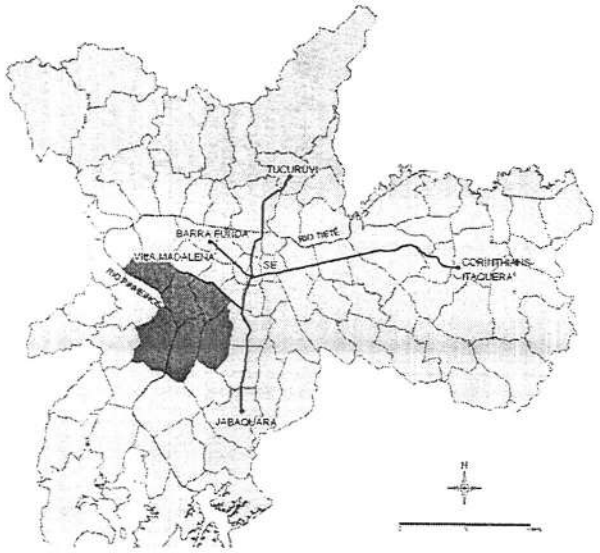

Figura 8

IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

A figura no. 8 mostra que no Quadrante Sudoeste estão concentrados todos os seis distritos com mais alto IDH – Índice de Desenvolvimento Humano do município. Numa escala de 0 a 1, sendo os valores mais altos representativos de melhores índices, esses distritos eram: Moema, com IDH igual a 0,884, o mais alto do município; Morumbi, com 0,860, Jardim Paulista, com 0,850, Pinheiros, com 0,833, Itaim Bibi, com 0,811 e Alto de Pinheiros, com 0,801. Nesse Quadrante estava também localizada a maioria dos Distritos com IDH acima de 0, 651. Estes reuniam apenas 13,53% da população do município. Dentre estes, apenas os distritos de Mooca, Tatuapé e Santana, estavam fora do Quadrantes Sudoeste. Fonte: PMSP – Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade.

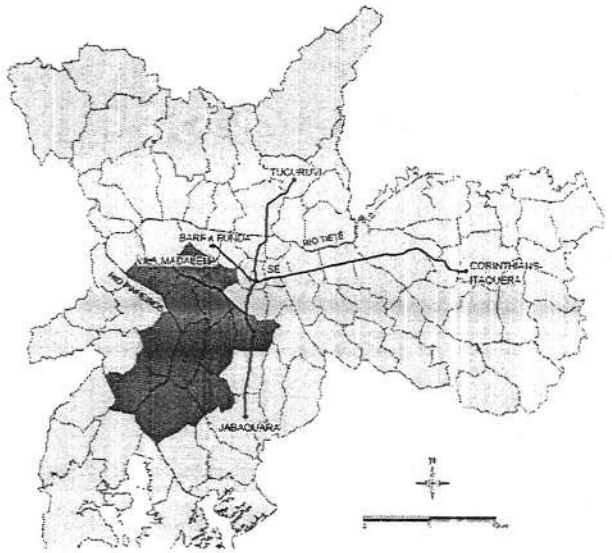

Figura 9

RENDA DOMICILIAR MÉDIA

A figura no. 9 mostra que o Quadrantes Sudoeste concentra a maioria dos distritos com as mais altas rendas médias domiciliares (acima de R$3.000,00) segundo a Pesquisa Origem e Destino realizada pelo Metrô em 1997.

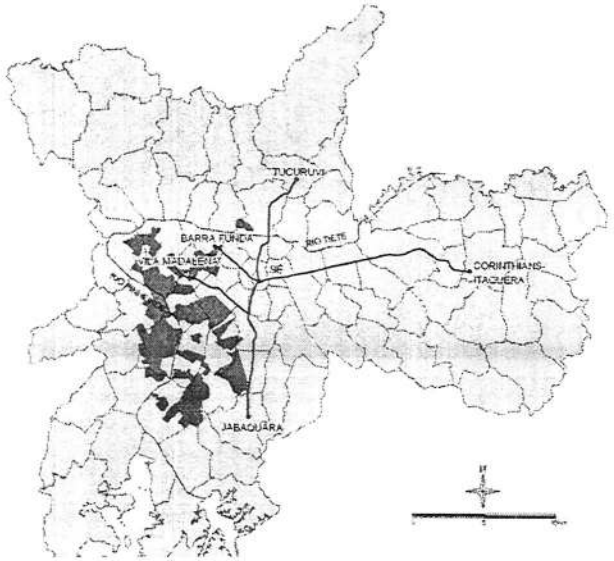

Figura 10

ZONEAMENTO 1972-2004

ZONAS EXCLUSIVAMENTE RESIDENCIAIS UNIFAMILIARES – Z-1

A Figura no. 10 mostra que no Quadrante Sudoeste estavam localizadas praticamente todas as Zonas Z-1 (Zonas Exclusivamente Residenciais Unifamiliares) do Zoneamento que vigorou no município entre 1972 e 2004 (FELDMAN 1996, 164/65). Segundo o Zoneamento aprovado em 2004 nos Planos Regionais, a absoluta maioria da ZER – Zonas Exclusivamente Residenciais continuava concentrada no Quadrante Sudoeste.

- O gabinete do vereador Nabil Bonduki, relator dos Projetos de Lei do Plano Diretor Estratégico e dos Planos Regionais , foi aberto para receber – pelo correio, fax, internet - reivindicações da população, referentes aos Planos Regionais. Foram recebidas 1.088 (mil e oitenta e oito) reivindicações (ou demandas). Destas, o gabinete geo-referenciou 707. Destas, 656 (92,8%) vieram de moradores ou entidades do Quadrante Sudoeste.

Se o Plano Diretor ou o Zoneamento ou os Planos Regionais "orientam" ou "disciplinam" o crescimento da cidade, como diz a lenda, terão eles – considerando-se já mais de cem anos de zoneamento e de décadas de Plano Diretor - condições ou poderes para alterar essa situação de injustiça, desigualdade e exclusão?

8. CATEGORIAS DE DISPOSITIVOS DE UM PLANO DIRETOR

As propostas finais de intervenção do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, assim como as de vários planos do gênero que enchem as gavetas, prateleiras ou estantes das nossas prefeituras ou bibliotecas universitárias, podem ser agrupadas em apenas duas grandes categorias: a dos dispositivos que devem ser obedecidos pelo próprio poder público, no caso os Prefeitos, e a daqueles que devem ser obedecidos por particulares. Os primeiros são os dispositivos referentes a obras (investimentos), serviços, medidas de natureza administrativa, ou seja, medidas que cabem ao Poder Executivo realizar; os segundos são os referentes ao controle de atividades do setor privado no uso e ocupação do solo. Vejamos cada um deles.

8.1 – DISPOSITIVOS CUJA OBEDIÊNCIA CABE AO EXECUTIVO

Através do Plano Diretor Estratégico (PDE) a lei determina que o Executivo execute inúmeras obras, ou tome várias providências. Isso é comum nos planos diretores em geral. O arto. 110, par. 3º do PDE, por exemplo, diz que "A Rede Viária Estrutural bem como as propostas específicas, constam do Quadro no. 11 e do mapa no. 02, integrantes desta lei." Esse quadro intitulado "Rede Viária Estrutural: Abertura de Vias, Melhoramento Viário (sic) em Desnível , 2006-2012"(Site de SEMPLA em março de 2004) apresenta uma enorme lista de **obras específicas** organizadas por períodos de execução. Estes últimos não coincidem com os mandatos dos prefeitos municipais, pois são até 2006 e entre 2006 e 2012 . Com efeito, o PDE é decenal e tem em vista o período 2002 - 2012, período este que foi dividido em dois de seis anos. Ali aparecem, por exemplo, sob o título de "Abertura de Vias 2006" a Av. Nova Trabalhadores, a Av. Águia de Haia – Rua Salvador Gianetti, a Av. de Fundo do Vale do Rio Itaquera etc. A experiência brasileira já revelou amplamente como são frágeis, inconseqüentes (e mesmo ilegais) esses dispositivos nos quais a lei impõe obrigações específicas ao Executivo. Vamos comentar esses dispositivos mais adiante.

8.2 - DISPOSITIVOS CUJA OBEDIÊNCIA CABE AO SETOR PRIVADO

Trata-se de um caso típico de relação Estado X Mercado (no caso, o mercado imobiliário), ou Estado X Iniciativa Privada. Tradicionalmente esses dispositivos, que devem ser obedecidos pelo setor privado, se resumem no Zoneamento. Incluiriam também a regulação de loteamentos, mas essa atividade é desprezível hoje no município de São Paulo, pois a quase totalidade de sua área loteável já está loteada. Incluiriam também vários dos instrumentos do Estatuto da Cidade, mas que ainda não foram postos em prática em escala significativa no município de São Paulo.

Apesar do discurso do planejamento urbano pregar que o zoneamento é parte integrante e um Plano Diretor, pouquíssimos planos diretores elaborados no Brasil contém dispositivos de zoneamento de forma auto-aplicável. Apresentam (como por exemplo o PDDI de São Paulo de 1972) apenas diretrizes tão vagas e gerais, quanto inúteis e inconseqüentes. São Paulo não foge à regra. Em toda a história do planejamento urbano na cidade, nunca houve a menor relação entre os planos diretores elaborados (mas que nunca chegaram à Câmara) e as várias leis de zoneamento, estas sim, todas aprovadas na Câmara. Difundiu-se em São Paulo a falsa idéia de que o Zoneamento de 1972 teria

derivado do PUB- Plano Urbanístico Básico de 1969. Ledo engano. Na verdade, como afirma Feldman (1996, 148) "A lei de zoneamento aprovada em 1972 se configura como continuidade do processo de construção do zoneamento que se inicia em 1947... e mantém portanto a lógica das leis parciais elaboradas desde os anos 50..."

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002, em parte, também não fugiu a regra pois não contem o zoneamento mas, pelo menos, determinou um prazo para que ele fosse revisto enquanto parte integrante do Plano (o que de fato ocorreu). O PDE abriu também oportunidade para a aplicação de vários instrumentos referentes ao uso e ocupação do solo, previstos no Estatuto da Cidade

Cabe aqui mencionar as novidades sobre o controle público do uso e ocupação do solo trazidas pelo Estatuto da Cidade. Essas novidades aparentemente representariam uma "modernização" e uma "renovação" do zoneamento tradicional. Pelo menos vem sendo assim saudadas. É ainda uma incógnita saber se essas novidades virão realmente a ser postas a serviço da maioria excluída e seus bairros. Como dito antes, esses dispositivos - como a Outorga Onerosa, a Transferências do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas e outros similares e que ocupam o Título IV da Parte I da Lei dos Planos Regionais do Município de São Paulo - são fortemente dependentes da adesão do setor imobiliário. Consequentemente eles tenderão a ser utilizados majoritariamente nas áreas imobiliariamente dinâmicas, ou seja, no Quadrante Sudoeste. Se essa tendência vem se manifestando há décadas com as próprias obras públicas, como as áreas verdes, as vias elevadas , os túneis e o sistema viário em geral. como mostrado no capítulo anterior, não é de se esperar que seja diferente com atividades que dependem da adesão do setor imobiliário. No entanto, o benefício que trariam à maioria excluída dependerá fortemente do interesse que tais dispositivos vierem a despertar nesse setor. Até mesmo algumas categorias de ZEIS dependem, em parte, desse interesse. De qualquer maneira, o sucesso ou o fracasso dos instrumentos constantes do Estatuto da Cidade – inclusive as ZEIS - só poderá ser avaliado uns cinco ou seis anos depois da entrada em vigor do Plano Diretor. Deverá ser medido pelo aumento significativo e relativo que vier a ocorrer na oferta de moradias para a população com renda familiar inferior a 5 salários mínimos (47,6% da população do município), especialmente aquela com renda inferior a 3 salários mínimos.

A seguir serão analisadas as ilusões associadas aos dois tipos de dispositivos acima: em primeiro lugar *A ilusão do plano de obras* e em seguida *A ilusão do zoneamento.*

9 -A ILUSÃO DO PLANO DE OBRAS

Como dito acima o Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo propõe um enorme elenco de obras específicas das mais variadas naturezas: avenidas, passagens de nível, retificação de córregos, urbanização de fundos de vale, parques etc. Também especifica o período no qual tais obras deverão ser executadas.

A esse respeito há uma questão vital ainda não plenamente esclarecida nos planos ou fora deles. Afinal esse elenco de obras é mera sugestão que os prefeitos podem ou não acatar ou é impositivo? A idéia que é difundida – especialmente pela imprensa – é que o prefeito seria obrigado a executar as obras previstas no plano. Entretanto – pergunta-se – seria ele supostamente obrigado a executar **somente** as obras previstas no plano? Ou poderia um prefeito executar **também** obras que não estão previstas no plano? Por exemplo: em sua propaganda eleitoral para as eleições de outubro de 2004 a então Prefeita Marta Suplicy prometeu os "CEUS-Saúde – Uma revolução na saúde". No entanto, os CÉUS – Saúde não estão previstos no Plano Diretor Estratégico que ela própria encaminhou à Câmara Municipal. Outro exemplo: a lei que aprovou o alinhamento da Av. Nova Faria Lima é de 1968 e no entanto ela só foi aberta na gestão do prefeito Paulo Maluf, entre janeiro de 1993 a dezembro de 1996. Nenhum dos prefeitos que governaram a cidade entre 1968 e 1993 - um período de 24 anos! - abriu a avenida, apesar da lei. Não abriram porque não quiseram e, a nosso ver, a lei não os obrigava a tal. Apenas obrigava a Prefeitura a seguir os alinhamentos aprovados por lei (e que envolviam desapropriações) caso resolvesse abrir a avenida. O Sr. Paulo Maluf abriu simplesmente porque quis. Por outro lado, abriu também a avenida Córrego Águas Espraiadas (Av. Jornalista Irineu Marinho) como também construiu o Minhocão sobre a Av. São João, abriu o túnel sob o Parque do Ibirapuera etc. sem que houvesse nenhuma lei que obrigasse obrigando-o a fazê-lo. Certas ou erradas, benéficas ou não, executou tais obras porque quis.

Em declaração à imprensa, (*Folha de São Paulo* 14/72004, pg. C-10) o sr. Secretário Municipal do Planejamento do Município de São Paulo, foi surpreendentemente claro e direto ao declarar: "Plano é cardápio, não comida". Disse ele (entre aspas no jornal) "Não há um cronograma estabelecido para completar tudo o que está previsto no plano. Os Planos Regionais são um orientador, não uma obrigação orçamentária. Agora vamos ter os Conselhos de Representantes e possivelmente continuaremos a ter os orçamentos participativos. Essas duas entidades poderão alterar as prioridades de execução do que está previsto no plano. Aqui está o cardápio, não o que você vai comer". O sr. Secretário se referiu apenas aos Planos Regionais... E o Plano Diretor Estratégico, seria ele também apenas "um orientador"?

Se o elenco de obras for mera sugestão, os planos diretores perdem a credibilidade, o prestígio e a aura de poder que lhes são conferidas há décadas e até mesmo sua natureza de lei. Que sentido tem aprovar uma lei se sua obediência é facultativa? Na verdade nela não haveria o que obedecer, mas sim o que escolher para obedecer, e ainda com a possibilidade de não escolher nada! Para que lei então? Bastaria difundir e justificar uma listagem de realizações como uma sugestão técnica que a Secretaria Municipal do Planejamento divulga à sociedade, aos vereadores, aos políticos em geral e aos prefeitos e futuros prefeitos (dos diferentes mandatos), deixando claro que estes poderão ou não acatar a sugestão. Para isso temos uma poderosa mídia. Isso sem falar nos orçamentos participativos, que poderiam seriamente considerar aquelas sugestões.

Tem-se então a seguinte situação: de um lado, a lei transmite uma imagem de seriedade, isenção, ordem e zelo pelo interesse público e obrigatoriedade de cumprimento,. De outro assiste-se, na prática, a um justificado descumprimento da lei, já respeitá-la seria facultativo! Essa falsa

obrigatoriedade é extremamente perniciosa. Muito contribui para desmoralizar os planos e a própria lei. É uma das práticas que contribuem para nutrir a deletéria e falsa crença arraigada entre os brasileiros, de que "... no Brasil há leis que pegam, e leis que não pegam".

Se o elenco de obras e medidas que cabem ao executivo, é impositivo e obrigatório, como parece acreditar a maioria dos crentes em Plano Diretor, a confusão aumenta pois essa imposição seria ilegal e/ou inexeqüível. Por inúmeras razões.

Em primeiro lugar a lei – qualquer lei – deve ser geral, e não específica. Ao listar obras específicas cuja execução seria supostamente obrigatória num período específico de tempo, a lei está sendo específica. Entretanto, a lei deve ser geral, diz um princípio elementar de direito.

Em segundo lugar, ao obrigar um prefeito a executar certas obras em determinado período, a lei está ferindo a prerrogativa de autonomia do executivo. Dependendo da quantidade e custo das obras constantes da lei, um prefeito pode ficar totalmente tolhido em suas ações e sem opção para escolher e determinar as obras que vai executar. Isso significaria uma invasão do Legislativo sobre as prerrogativas do Executivo, invasão essa que poderia representar um total congelamento da iniciativa deste no tocante a realização de obras.

Em terceiro lugar, se as obras que um prefeito deve executar são as que o Plano determina, então isso, em épocas eleitorais, tornaria iguais as plataformas políticas de todos os candidatos a prefeito no tocante a obras. Qualquer candidato, se eleito, seria obrigado a executar as obras previstas no Plano, ou seja, as mesmas obras. Isso provocaria uma quase total igualdade entre todos os candidatos. Todo candidato a prefeito pode e deve ter sua plataforma de campanha na qual aparecem, inclusive as obras que ele promete executar. Pelo menos as mais importantes. É obrigatório que todas essas obras constem do Plano Diretor? E se o prefeito propuser obras que não constam do plano e ganhar a eleição? O que vale mais? A democracia direta, do eleitorado que, ao eleger esse candidato, aprovou sua plataforma de campanha, diferente do Plano Diretor, ou a democracia indireta que aprovou, através dos vereadores, as obras previstas no Plano? Alem de atentar contra a autonomia do executivo, tal prática teria de um evidente caráter antidemocrático.

Em quarto lugar, a listagem de obras constante do Plano Diretor Estratégico não é acompanhada de qualquer estimativa de custos (como é comum em Planos Diretores em geral). Não se tem idéia, por mais grosseira que seja, do custo total das obras que supostamente tocariam a determinado prefeito executar. Imaginemos – já com enorme dose de boa vontade e apenas para fins de raciocínio - que um prefeito escolha uma lista de obras cujo custo se encaixe nos orçamentos anual e plurianual, ambos aprovados pela Câmara Municipal. Ao mesmo tempo, o Plano Diretor fixa também um período de tempo para a execução dessas obras, que pode abarcar todo o mandato desse prefeito. Neste caso, a aprovação dos orçamentos não teria sentido pois o total de investimentos e as respectivas obras já estariam definidos, mesmo que por outra lei.

Finalmente, em quinto lugar, os prazos previstos no Plano não coincidem com os dos prefeitos, de maneira que um determinado prefeito sempre pode alegar que quem deve executar (ou deveria ter executado) as obras previstas no Plano é (ou teria sido) o outro prefeito e não ele. Quase todos os argumentos acima arrolados (com exceção daqueles referentes a custos) valem também para determinações de ordem administrativa como por exemplo criar Conselhos, Comissões ou implantar órgãos governamentais. Nenhum prefeito pode nem deve sentir-se obrigado a cumprir determinações dessa natureza, tão freqüentes em planos diretores.

10 – A ILUSÃO DO ZONEAMENTO

"Tudo que mexe com Z-1 é muito complicado, por isso pretendo estudar o que foi feito."
Marta Suplicy
O Estado de São Paulo, 24/08/02, pgs C1/C2 (entre aspas no jornal).

O zoneamento é um mecanismo urbanístico muito antigo e difundido no Brasil. Como tal não escapou de ser capturado pela ideologia dominante, ou seja, de fazer parte de uma versão que a classe dominante dá a um processo social – no caso, a ação do Estado sobre o espaço urbano, - versão essa que facilita a dominação social por parte dessa classe. A versão do Zoneamento dada pela ideologia dominante é então sempre "positiva", "otimista" ou "idealista". Essa versão sempre procura apresentar o zoneamento como zelando [pelo interesse público, quando na verdade zela pelos interesses de uma minoria.Com isso esconde a dominação, a injustiça e a exclusão que se dão através do espaço urbano.

A verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) da minoria mais rica, contra processos que o degradem.

O zoneamento é tão antigo que seu conceito há muito tempo já escapou da esfera técnica dos urbanistas, tanto que já consta até do Aurélio. Entretanto, antes de ver a definição do dicionário, vejamos uma outra que nos ajuda a entender como o processo do zoneamento já foi ideologizado. Zoneamento é toda legislação que, tendo finalidades de atuar sobre o espaço urbano, varia nesse espaço, ou seja, varia de local para local da cidade. Essa definição não atribui qualidades nem defeitos nem finalidades, positivas ou negativas, ao zoneamento.

Já a versão dominante (ideologizada), dirá que essa legislação visaria "ordenar " o espaço urbano, "disciplinar" o crescimento da cidade etc. Tais versões atribuem uma clara finalidade positiva e na realidade falsa, ao zoneamento. Vejamos agora a definição do dicionário Aurélio. Partimos da premissa de que uma definição de dicionário representa o pensamento dominante em uma sociedade. A definição desse dicionário avança nas finalidades ou objetivos do zoneamento e aí, então, cai na arapuca ideológica. O Aurélio diz que zoneamento é a "...divisão *racional* de uma área em setores sujeitos a normas específicas para o *desenvolvimento* de certas atividades, para a *conservação do meio ambiente, ou para a preservação de patrimônio cultural* etc." (grifos nossos) Como se vê a definição atribui ao zoneamento finalidades positivas, elogiáveis, todas visando – e claro - o interesse público.

Já a visão técnica não é diferente. FERRARI (2004, 213) define a Lei de Zoneamento como "...preceito legal de natureza administrativa, que, em benefício do *bem comum* (ênfase no original) e de cada cidadão, regulamente os usos e ocupação do solo urbano, estabelecendo para cada zona as normas e restrições urbanísticas," Este trabalho procura, dentre outros objetivos, mostrar a falsidade dessas definições. Como será visto mais adiante, o zoneamento existe já há mais de um século em São Paulo e sempre esteve – e continua estando - muito longe do *bem comum*.

O zoneamento é a mais antiga prática de planejamento urbano existente no Brasil. "O Código de Posturas Municipais de São Paulo de 1886 contém uma série de dispositivos regulamentando os cortiços. Não só número e dimensões de cômodos, instalações sanitárias, ventilação e insolação (!!!) mas também suas localizações. A construção de cortiços era proibida 'no perímetro do comércio' e quando seus terrenos fossem contíguos a 'casas de habitação' deveriam ter no mínimo 15m de frente(

VILLAÇA, 1986, 37). Também no Rio de Janeiro, (RIBEIRO e PEACHMAN, 1983, 51) "... em 1889 ... a postura municipal determinava que no perímetro central da cidade ficavam proibidos o estabelecimento e a construção de cortiços, casinhas e edificações acanhadas". Vê-se aqui que já o zoneamento de então, não tinha propriamente as finalidades que visassem o "bem comum". Tinha isso sim, clara intenção de proteger as áreas de interesse da minoria dominante – o centro e seus bairros residenciais - da presença de vizinhos que pudessem representar incômodo, constrangimento e desvalorização imobiliária.

Desde então o zoneamento em pouco ou nada mudou, do ponto de vista de sua distância do interesse público. No início do século XX, em São Paulo, ele começou a declarar "exclusivamente residenciais" algumas ruas "nobres" de Higienópolis, o mais aristocrático bairro da cidade na época. A partir de então o zoneamento se expandiu bastante, porém visando principalmente os bairros do Quadrante Sudoeste da cidade, mesmo quando abrangendo toda ela.

A partir de 1956 foi introduzida uma novidade que provocou enorme aumento do interesse do setor imobiliário no Zoneamento. Este começou então a regular não apenas o uso do solo – como vinha tradicionalmente regulando – mas também a "intensidade" com que o solo poderia ser utilizado. Tocou assim num ponto delicadíssimo e de vital interesse para a atividade imobiliária. Com efeito, a "intensidade do uso" diz respeito, não a atividade que se aloja num terreno (ou seja, no edifício que se constrói em dado terreno: residência, escritório, comércio, super mercado, oficina mecânica etc) mas ao vulto, ou porte desse edifício. Esse vulto ou porte do edifício passa a ser então medido por um índice chamado em São Paulo de "coeficiente de aproveitamento". Esse coeficiente é dado pela relação entre a área construída (soma das áreas de todos os pavimentos) de um edifício e a área do terreno onde esse edifício é construído. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 30/12/1971 determinou que esse coeficiente não poderia ultrapassar 4. A partir de então aumentou muito o já grande interesse do setor imobiliário no zoneamento.

Em 1972, pela primeira vez o zoneamento passou a abranger a totalidade das atividades e do território da cidade de São Paulo. Entretanto ele sempre foi muito diferente segundo as diversas regiões da cidade, ou seja, ele sempre tratou essas regiões de forma diferente. Uma importante diferença reside no fato da totalidade das suas Zonas Exclusivamente Residenciais, por exemplo, (as chamadas Z-1 da Lei de 1972) estar localizada no Quadrante Sudoeste. Outra diferença é que apenas nesse Quadrante – nas Z-1 ou fora delas - o Zoneamento apresenta algum constrangimento ao mercado imobiliário; ou proíbe atividades que o mercado desejaria que não proibisse, ou limita o vulto dos edifícios a portes menores que aqueles almejados pelo mercado imobiliário. Os constrangimentos à atividade imobiliária passam a ocorrer então, tanto no tocante ao uso como em relação à intensidade do uso. Fora daquele Quadrante, apenas em alguns poucos bairros de classe média alta – Jardim Anália Franco, Tremembé, Alto de Santana e outros poucos - o zoneamento produz algum constrangimento ao mercado imobiliário.

No Quadrante Sudoeste se concentram os interesses da minoria mais rica e portanto, os do setor imobiliário, que dela depende. Nele estão os problemas ambientais e de qualidade de vida urbana que o Plano Diretor – através dos Planos Regionais - procurou resolver ou minorar. Nesse Quadrante está alojado o poder econômico e político que se mobilizou para atuar sobre esses planos, nos debates públicos ou fora deles.

O Quadrante Sudoeste é bem o retrato urbano da enorme diferença de condições de vida, poder político e poder econômico que há - em São Paulo, como no Brasil em geral - entre a minoria

dominante e a maioria dominada e que faz do Brasil um dos países mais desiguais e injustos do mundo.

O zoneamento de uso sempre foi defendido pelo setor imobiliário que, entretanto, nele não viu grandes riscos à sua atividade. Pelo menos no Quadrante Sudoeste, o zoneamento veio a introduzir ou representar um certo parâmetro para os preços dos imóveis, contribuindo assim para colocar alguma ordem no mercado imobiliário. Os anúncios imobiliários por exemplo, passaram então a se referir ao Zoneamento, apregoando: vende-se apartamento em Z-2; vende-se apartamento com vista para Z-1, aluga-se casa em Z-1 etc. Na maior parte da cidade entretanto – nas regiões ocupadas por população da classe média para baixo – o zoneamento não proíbe quase nada que o mercado deseje, seja no tocante ao uso, seja no tocante à intensidade de uso. Quase tudo o que o mercado deseja é ali permitido.

O Plano Diretor Estratégico não alterou substancialmente esse quadro. A absoluta maioria das zonas ZER (Zonas Exclusivamente Residenciais) previstas nos Planos Regionais, continua localizada no Quadrante Sudoeste; fora desse Quadrante há apenas algumas minúsculas ZERs na Zona Norte. O direito de construir continua vinculado ao de propriedade do terreno e o coeficiente de aproveitamento único igual a 1, quando cogitado pela Prefeitura, sofreu tais ataques por parte do Secovi que não foi acatado pelo legislativo. (ver capítulo 11, item 11.2).

Na vasta maioria dos bairros da cidade, o zoneamento não é valorizado pela população, que vê no mercado, pouco perigo de desvalorizar seus imóveis ou perturbar seu sossego, seja pela presença de edifícios altos, pela vizinhança de estabelecimentos comerciais indesejáveis ou pelo incômodo de ruídos ou congestionamentos. Nesses bairros é improvável que o mercado faça surgir as concentrações de bares noturnos e restaurantes responsáveis pelo barulho e problemas de congestionamento e estacionamento que tanto infernizam os moradores da Vila Madalena, dos Jardins, do Itaim, de Moema ou da Vila Olímpia (todos no Quadrante Sudoeste) e contra os quais a população desses bairros se colocou em pé de guerra para debater o zoneamento e pressionar a Câmara, enquanto as camadas populares ignoraram esses debates. Além disso, na escala de prioridades dos problemas da maioria da população, esses transtornos estão longe de ser os principais..

Essas foram as principais razões que levaram a maioria da população a ignorar aqueles debates e não a ignorância, o desleixo ou o desprezo pelo meio ambiente de seus bairros. Portanto, não deve ser surpresa, que a maioria da população da cidade – constituída pelas camadas populares – tenha demonstrado pouco ou nenhum interesse em debater o zoneamento contido nos Planos Regionais como se verá a seguir.

Depois de estudar um século de zoneamento na cidade de São Paulo, NERY JR (2002, 295) concluiu: "Como regra geral constatou-se que a atuação dos agentes sociais na gestão do zoneamento geral paulistano, esteve sempre restrita às elites sociais e econômicas. Uma explicação para isso foi que, além da impossibilidade ou da dificuldade de organização popular, inclusive da pequena burguesia e da classe média, as principais propostas de modificação do zoneamento diziam respeito aos territórios e aos interesses das elites paulistanas. Nesse sentido observou-se que a zona de uso Z-1, foi a mais sofreu alteração nos seus perímetros, relativamente às demais zonas de uso".

O Zoneamento contido nos Planos Regionais aprovados em 2004 – inclusive com os novos dispositivos de controle do uso e ocupação do solo trazidos pelo Estatuto da Cidade - não veio a mudar substancialmente essa situação.

Segundo quadro comparativo apresentado pelo vereador Nabil Bonduki na última Audiência Pública, as antigas Z-1 (do zoneamento de 1972-2004) representavam a minúscula porcentagem de 4,81% da área urbana do município. Suas sucessoras no novo zoneamento de 2004 – as chamadas ZER – Zonas Exclusivamente Residenciais, em todas as suas três categorias, representam 5,22%. Praticamente a mesma coisa. Dessa irrisória parcela entretanto, tem brotado um incrível poder político, como mostra toda a história do zoneamento no município de São Paulo e como veremos no próximo Capítulo. Esse desnível de poder político é também responsável pelo fato do Quadrante Sudoeste ter sido privilegiado pelo poder público ao longo dos últimos 120 anos. Como já mostramos, no Quadrante Sudoeste, até o clima, que supostamente teria sido produzido pela natureza, na verdade o foi pela sociedade. Ele é então desigual, como essa mesma sociedade que o produziu.

11 – A ILUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Poder-se-ia entender a "Participação Popular" como o conjunto de pressões que "a população" exerce sobre o poder político, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo.

Numa concepção mais restrita, essa participação tem-se identificado no Brasil com a participação da "população" em debates públicos oficiais, convocados tanto pelo Legislativo como pelo Executivo. Vamos analisar esta última, tocando apenas superficialmente na primeira.

A esse respeito cabe comentar:

Não existe "a população". O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria.

Até agora foram essas classes as grandes ausentes. Portanto, quando se fala em Plano Diretor Participativo, como sendo uma novidade e se referindo aos planos diretores do presente, essa ênfase na "participação"só pode ser referir à maioria dominada, já que a minoria dominante sempre participou, embora raramente de forma ostensiva.

11.1 - INTRODUÇÃO

Os debates públicos formais são apenas uma das várias formas de pressão social sobre os encarregados de decisões políticas. Neste particular a experiência do Plano Diretor revelou que as outras formas de pressão - como as matérias pagas na imprensa, as pressões diretas sobre os vereadores e sobre o próprio chefe do Executivo – são na verdade muito mais poderosas que as pressões, reivindicações ou "contribuições" manifestadas nos debates públicos formais. Como este texto mostra, estes debates – todos eles - foram maciçamente dominados pelos moradores e dentre estes, pelos moradores dos bairros de mais alta renda. Os setores econômicos – tanto empregados como empregadores - tiveram mínima participação nesses debates. Isso leva a suspeitar que os debates públicos, em grande parte, vem sendo usados pela minoria dominante – especialmente pelos setores econômicos – para ocultar as outras formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas. Vêm sendo usados para dar a aparência de democrática a decisões tomadas sob um jogo totalmente desequilibrado de pressões. A "Participação Popular" conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça. Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor *Participativo* – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses. Evidentemente num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil. Essa a principal razão da "Ilusão da Participação Popular". Assim, os debates públicos seriam apenas a ponta de um iceberg, ou seja, aquilo que não aparece é muito maior do que a aprte que aparece.

Houve uma quantidade enorme de debates sobre o Plano Diretor Estratégico e seu subseqüente detalhamento. Provavelmente nenhuma lei foi tão debatida em São Paulo quanto essas. Isso, entretanto, pode dar – e tem dado – a ilusória impressão de que eles tiveram amplo caráter democrático. É essa ilusão que pretendemos desmistificar aqui.

Desde já cabe esclarecer que essa falta de democracia nos debates não se deveu ao fato – incontestável – de que delas participou uma minoria da população. O fato de haver, em questões envolvendo debates e decisões públicos, uma chamada "maioria silenciosa" e uma chamada "minoria atuante" tem sido frequentemente utilizado por forças reacionárias, para desqualificar e desmerecer decisões de uma coletividade (como nas greves, seja de estudantes, seja de operários, apenas para lembrar um exemplo clássico) ou a participação popular. O que se quer destacar aqui não é isso. O fato de minorias terem debatido o Plano Diretor, numa cidade de 10 milhões de habitantes, não desmerece o debate. O que o desmerece é a abismal diferença de atuação e poder político, entre a minoria que atuou no debate dos problemas da minoria e a ínfima minoria (principalmente de for proporcionada à população) que pouco compareceu e quase nada debateu sobre os problemas de interesse da maioria. Não debateu, apesar de seu pequeno comparecimento, porquê seus problemas não faziam parte da pauta dos debates. O que desmerece é a abismal diferença de participação e de interesse entre as duas minorias.

O que deveria ser aqui considerado "Participação Popular" (na falta de expressão melhor) seriam a atuação e as pressões exercidas por diferentes setores da sociedade sobre os governantes (o Executivo e o Legislativo) por ocasião da formulação e aprovação tanto do Plano Diretor Estratégico como dos Planos Regionais. Nesse sentido há várias formas de atuação, as quais deveriam incluir todo o esquema de pressões sofridas tanto pelos técnicos, na formulação, como pelos vereadores e demais políticos , na votação desses Planos. Na verdade uma substancial parcela dessa atuação se manifestou (como acontece com quase toda lei) através de pressões, principalmente as exercidas sobre os vereadores, e não em debates públicos. Nesses termos amplos, a participação popular será abordada muito superficialmente neste texto. Vamos analisar predominantemente a "participação popular" oficial, formal, pública e aberta e, apenas superficialmente, pelo do noticiário da imprensa, a atuação havida fora dos debates públicos.

O uso da imprensa veio a ser muito importante nesta pesquisa, pois só por meio do seu noticiário é que foi possível introduzir na "participação popular" aquele que foi certamente o mais poderoso e influente agente social envolvido no Plano Diretor: o Secovi - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo. Isso porque o Secovi (bem como os setores econômicos em geral) praticamente ignorou os debates públicos, formais e abertos, e só através da imprensa - inclusive através da sua própria coluna – é que foi possível conhecer parte de sua atuação nos debates sobre aqueles planos.

Além disso a imprensa funciona como um poderoso componente das pressões exercidas sobre os políticos. A imprensa tem um enorme poder de reverberação e, ao divulgar as questões ligadas ao Plano Diretor, ampliou sua repercussão política.

Informações colhidas no gabinete do vereador Nabil Bonduki dão conta de que para ali convergiram muitas reivindicações, sugestões e pressões oriundas dos mais diversos setores sociais. As provenientes das camadas populares versaram majoritariamente sobre ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. Entretanto as pressões oriundas desses camadas e dirigidas a autoridades – quer as do Executivo, quer as do Legislativo - ao contrário daquelas oriundas das camadas de mais alta renda, tiveram pouca repercussão na imprensa.

Cabem aqui mais alguns comentários sobre a participação da maioria nos debates do Plano. Como dito acima, a maior parte das pressões populares ou reivindicações oriundas da maioria, versou sobre as ZEIS. Isso foi notado por nós, também nos debates havidos nas subprefeituras e nas Audiências Públicas. É o caso então de se perguntar: será que as ZEIS são a única contribuição que tanto o PDE como os Planos Regionais têm a oferecer aos milhões e milhões de pessoas que constituem a maioria? Afinal, se a maioria tem muito mais carências e muito mais problemas urbanos que a minoria, porque suas reivindicações são tão limitadas? Além disso, como as ZEIS em nada dependem de Plano Diretor, fica claro que este nada tem a oferecer à maioria da população.

Finalmente, um último comentário sobre a ausência, o desinteresse, a incompreensão e mesmo sobre um certo "complexo de inferioridade" revelados pela maioria. Com efeito, ela parece aceitar a carapuça de ignorante em Plano Diretor. Como toda ideologia (ver Capítulo 12) a Ideologia do Plano Diretor e a Ideologia da Competência são idéias dominantes na sociedade (nas lideranças sociais) e – como não podia deixar de ser – domina também a maioria popular e suas lideranças. Estas apresentam então, uma visível insegurança e constrangimento em questionar o Plano Diretor. Aceitam a pauta do Plano tal como lhes é apresentada e hesitam em questionar a idéia dominante de que o Plano Diretor seria uma peça técnica e como tal visaria apenas o interesse público. Uma das evidências dessa posição é a publicação "PRINCÍPIOS PARA A CIDADE QUE QUEREMOS" assinada por onze "movimentos populares, ONGs, fóruns, instituições acadêmicas, associações de classe e urbanistas na defesa da participação popular e do processo democrático para a instituição..." do Plano Diretor para a cidade de São Paulo e apresentada como "... proposta para ser discutida na Câmara Municipal e com todos os segmentos da sociedade".... E o que contém esse documento? Nada menos que onze princípios gerais!!! Contém exatamente aquilo que não falta ao Plano Diretor! Princípios Gerais! Enquanto o SECOVI e as classes média e acima da média pressionam em nome de seus interesses concretos e objetivos, a maioria (vítima de mais uma ideologia) parece achar "feio" pressionar por interesses e propõe princípios gerais para serem discutidos "...na Câmara Municipal e com todos os segmentos da sociedade"! É exatamente isso que não se espera da maioria. O que se espera é uma total revolução, por dentro e de baixo para cima, do conceito e metodologias do Plano Diretor. Ao invés de propostas concretas, a maioria propõe *discussão de princípios gerais!* Quanto a essa discussão, na verdade o documento é anterior à grande quantidade dos debates havidos, e nos quais a maioria – com razão - teve participação mínima. Diante de tal ausência e de tantos debates (que não abordaram os problemas da maioria) já é tempo de indagar se ainda cabem documentos de princípios gerais para serem debatidos com todos os segmentos da sociedade ao invés de reivindicações concretas e objetivas (como aliás fez a minoria) e um questionamento radical do Plano Diretor.

Os debates e audiências públicas sobre o Plano Diretor e sobre os Planos Regionais representaram, sem dúvida, um aprimoramento democrático no debate público de leis importantes (ou supostamente importantes) no país. Nesse sentido, houve avanço. Entretanto esse avanço foi restrito a uma parcela tão pequena da população e a uma parcela tão restrita da cidade, que a conclusão inevitável é que eles estão ainda muito longe de serem democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria. Esses debates representaram uma rica experiência reveladora de como poderia ter sido a participação popular caso o Plano Diretor conseguisse interessar à maioria da população. A forma descentralizada dos debates, sua divulgação, inclusive as dificuldades de serem divulgados mapas detalhados em escala adequada (vitais para a compreensão do zoneamento) e portanto de sua publicação em Diário Oficial, os mecanismos de participação (participação de pessoas físicas X pessoas jurídicas) etc. representaram um grande acúmulo de experiência muito útil tanto para o poder público – para o Executivo, o Legislativo e o Judiciário - como para aqueles que participaram

dos debates. A esses debates não faltou a ativa participação da minoria organizada, competente e informada da população, armada de profissionais do ramo, (aliás, vários integrantes dessas minorias eram, eles próprios, profissionais do ramo do planejamento urbano) inclusive assessores jurídicos. Essa minoria não hesitou, aliás, em se utilizar de (vitoriosas) medidas judiciais que inclusive anularam reuniões já realizadas e impediram a realização de outras, poucos minutos antes de seu início, já com auditórios cheios.

Infelizmente, como este texto mostra, esse avanço se deu apenas na esfera da pequena parcela da população constituída pelas classes média e acima da média. Essa participação certamente teria suscitado o interesse da maioria se o plano incluísse questões do seu interesse, como programas concretos e planos objetivos (e não promessas, zoneamento, discursos e princípios gerais) referentes ao financiamento de habitação para famílias com rendimentos abaixo de 5 (especialmente abaixo de 3) salários mínimos, transportes, saúde, saneamento, limpeza de córregos beneficiando essa mesma faixa de renda. Como ouvi de uma participante de um debate na Zona Leste: "Participei de todos os debates do Plano Diretor e até hoje minha rua não foi asfaltada"! Dir-se-á que o Plano Diretor não é lugar para questões pontuais e imediatistas. Pode até ser. Entretanto, como se viu e continuará sendo visto aqui, é que os debates nas subprefeituras ocupadas por população de mais alta renda, versaram maciçamente sobre questões pontuais e imediatistas, embora a sra. sub-prefeita de Pinheiros, em uma das primeiras reuniões, tenha apelado para que assim não fosse. As "emendar noturnas" feitas no PDE, não se sabe por quem, e grande parte da pressão que os poderosos exerceram sobre o poder público, durante a tramitação do Plano Diretor, foram sobre questões pontuais e imediatistas. Só isso já mostra como o PDE e os Planos Regionais acabam acatando as "questões pontuais"de uns, mas não as de outros.

Em termos relativos os debates públicos em torno do Plano Diretor representaram um avanço democrático muito pequeno. Em primeiro lugar porquê, como anteriormente havia pouquíssima participação popular, diante de zero, qualquer crescimento é infinito. Em segundo, porque em termos de pressão política sobre os governantes, a da minoria foi enorme e a da maioria foi limitadíssima.

A última experiência de debates sobre Plano Diretor na cidade de São Paulo ocorreu entre 1989 e 1990, na gestão Luiza Erundina. Os debates entretanto, foram ainda muito técnicos abordando mais princípios gerais, (como as questões das Zonas Adensáveis X Zonas Não Adensáveis ou do Coeficiente de Aproveitamento único) e frequentemente foram convocados sem prévia e ampla divulgação do Plano. Na época, depois que o Plano foi entregue à Câmara (onde jamais chegou a plenário) muito dos debates foram dentro da própria Câmara e não debates abertos à comunidades. Mesmo assim e então, foi mínima a participação da maioria da população, até mesmo da parcela de mais alta renda, já que não estavam em jogo mudanças precisas no Zoneamento e muito menos das Z-1. Segundo o então secretário Municipal do Planejamento (SINGER, 1995, 201) nos debates "... somente os representantes dos arquitetos, construtores, incorporadores, corretores de imóveis e afins demonstraram, motivação para despender tempo e energia numa questão tão especializada como plano diretor. Essas associações tendiam a representar o interesse da classe proprietária e não dos menos favorecidos. A Sempla precisava de mais participação dos movimentos sociais, sobretudo daqueles que falavam peles sem-teto, moradores de favelas, de cortiços e de loteamentos clandestinos. Apesar de todos os esforços, a participação destes foi reduzida – muito menor do que as associações profissionais".

Como se vê o desinteresse da maioria "menos favorecida" por questões de zoneamento e Plano Diretor é antigo. O ex-secretário dá a entender que esse desinteresse seria devido ao fato do Plano Diretor ser uma "questão tão especializada". Coloca em cena então, a questão técnica. O

desinteresse seria então uma questão de entender o Plano Diretor? Uma questão de competência? De diferenciado acesso das diferentes classes sociais ao conhecimento técnico? Seria esse realmente o motivo daquele desinteresse? Nossa resposta a essas perguntas é "não".

Partimos da premissa de que os debates são de natureza política, convocados para expor o poder público a pressões de grupos da sociedade organizada. Os debates deveriam ser espaços de manifestação de conflitos de interesses representados por forças razoavelmente equilibradas. Numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico como a brasileira a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento das necessidades da minoria poderosa, em detrimento da maioria. Se a maioria - as camadas de baixa renda - não se interessa pe os debates é porquê o assunto não diz respeito aos seus interesses, aos seus problemas.

Diz o art.41 da Lei Orgânica do Município de São Paulo: "A Câmara Municipal, através de suas Comissões permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará, obrigatoriamente, pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de lei que versem sobre:

- Plano Diretor
- Plano Plurianual
- .....
- Zoneamento urbano, geo-ambiental e de uso e ocupação do solo
etc."

Por sua vez o art. 40 do Estatuto da Cidade também exige que o Plano Diretor seja submetido a Audiências Públicas.

Houve dois tipos de debates promovidos pelo poder público: os promovidos pelo Executivo e os promovidos pelo Legislativo, chamados de Audiências Públicas. Esses debates serão sintetizados a seguir. Antes porém, será apresentado um item referente ao Secovi.

Pela vigorosa participação que teve na questão do Plano Diretor, e pela vinculação que há entre suas atividades e o espaço urbano e finalmente pelo seu grande poder político e econômico, a atuação do Secovi – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, mereceu um item a parte neste Capitulo. Depois desse item são apresentados separadamente Os debates promovidos pelo Executivo e Os debates promovidos pelo Legislativo..

11.2 - A ATUAÇÃO DO Secovi

É comum a crença de que *"as empreiteiras"*, por atuarem através de obras, têm grandes interesses vinculados ao espaço urbano. A título ilustrativo, vejamos um exemplo dessa crença manifestado por um profissional alheio ao meio da engenharia e da arquitetura: um médico. Sob a enorme manchete *"Jatene afirma ter planos sem influência de empreiteiras"* a *Folha de São Paulo* de 25/04/1992 noticiou que para o ministro, as pessoas que têm amigos no governo (e que não são os pobres) são recebidas pelo governo, mostram "...seus projetos, as possibilidades de financiamentos internos e externos e conseguem convencer o governo que os projetos são prioritários... elas convencem que a obra tem de ser feita, inclusive levam o financiamento embutido".

É verdade que as empreiteiras tem interesse em obras em geral – urbanas ou não . Há entretanto, um outro setor da economia que tem um interesse não só muito grande, mas específico nas obras urbanas. Essa especificidade reside no fato de tais obras imprimirem diferenciações no espaço urbano, ou seja alterarem as **localizações** urbanas. Esse setor é o setor imobiliário. A diferença é a seguinte: para as empreiteiras o que interessa é a obra em si, seu porte e seu custo. Sua localização é irrelevante. Assim, para as empreiteiras, é indiferente construir um viaduto, linha de metrô, nova avenida ou sistema de esgotos, ao norte, sul, leste ou oeste da cidade. Para o setor imobiliário não. A **localização** (*) da obra é de vital importância, uma vez que ela diferencia o espaço urbano, ou seja, altera os atributos locacionais dos bairros, ruas etc. Construir uma nova avenida ou viaduto na Zona Leste ou no Quadrante Sudoeste de São Paulo, faz, para o setor imobiliário, uma enorme diferença. Não é sem razão que o porte e quantidade de túneis, elevados e viadutos existentes no Quadrante Sudoeste é, de longe, muito maior que em todo o restante da cidade e mesmo da região metropolitana. Se for proporcionada à população então, essa diferença é abismal. Além disso, na esfera municipal se insere muito da legislação urbanística que tem enorme interferência sobre a atividade imobiliária, como será visto mas adiante,ainda neste ítem. A título de exemplo, a *Folha de São Paulo* (dia 18/10/04 pg. A-6) sob a manchete "Construção civil foi maior doador de Maia", noticiou: "As empresas que proporcionalmente mais doaram recursos para a campanha de Cesar Maia (PFL) prefeito reeleito do Rio, foram o setor imobiliário, da construção civil e empreiteiras".

A organização que representa o setor imobiliário em São Paulo é o Secovi – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo.

Como já mencionado no Capítulo 10, desde que a legislação paulistana começou a fixar o coeficiente de aproveitamento (índice que regula o porte dos edifícios), a atenção do setor imobiliário voltada para a legislação urbanística do município tem sido crescente e esse setor tem sido cada vez mais atuante e vigilante em relação a essa legislação. Nas últimas décadas, inúmeras teorizações têm surgido no tocante ao coeficiente de aproveitamento, como por exemplo o chamado "solo criado", a idéia de separação entre o direito de propriedade de um terreno e o direito de nele construir (coeficiente de aproveitamento zero) a idéia de coeficiente único para toda a cidade (eventualmente igual a um) etc. A maior parte dessas novidades são limitadoras da atividade imobiliária e por isso tem trazido crescente preocupação ao setor imobiliário e, consequentemente, aumentado sua atuação política e vigilância sobre a legislação urbanística.

Há décadas vem sendo crescente atuação do Secovi nos debates referentes ao Zoneamento e tem sido crescente sua atuação nos colegiados do governo municipal que tem tratado da questão, como a Comissão de Zoneamento, criada em 1972, e sua sucessora a Comissão Normativa da Legislação Urbanística – CNLU (**). No tocante ao debate sobre o Plano Diretor Estratégico, sua atuação se

---

(*) Para o conceito e importância da "localização" ver: VILLAÇA, Flávio, **Espaço intra-urbano no Brasil**, São Paulo, Studio Nobel, Fapesp e Lincoln Institute, 2001, 2ª.ed.

(**) Sobre o assunto, ver: NERY JR. José Marinho, **Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986** (especialmente o item 4.2.2.4).Tese de doutorado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo sob a orientação do autor. São Paulo, 2002

concentrou na questão do Coeficiente de Aproveitamento (embora tenha abordado também outras questões, mas com muito menos empenho). Com efeito o projeto do Plano enviado à Câmara, não só tocava no Coeficiente de Aproveitamento (que vinha sendo regulamentado desde 1956) mas – esta sim, a novidade revolucionária – reduzia-o a UM (1)! Ou seja, em qualquer terreno, só poderia ser construído um edifício com área construída (soma das áreas de todos os pesos) no máximo igual à área do próprio terreno. A Prefeitura considerou, seguindo o pensamento de urbanistas progressistas, que o direito de construir atrelado ao direito de propriedade de um terreno, se limitava ao proprietário usar tal terreno com uma edificação de área construída igual à do próprio terreno. Ninguém discorda – especialmente os juristas – de que o poder público tem o direito de limitar o porte de um edifício, sem que caiba indenização ao proprietário. As limitações de altura, por exemplo, são antiqüíssimas. A grande dúvida era: até onde iria essa limitação?

Caso quisesse ultrapassar esse limite, o empreendedor teria que pagar à Prefeitura (seria a *outorga onerosa*) . Isso oneraria (segundo o Secovi) o custo das edificações e seria um golpe aos setores imobiliário e da construção civil, provocaria o desemprego e deixaria famílias sem teto. Como mostrado adiante, a questão da *outorga onerosa* foi, ela própria, contestada juridicamente numa audiência pública, independentemente do coeficiente um.

A grande imprensa no primeiro semestre do ano de 2002 está inundada de notícias sobre essa questão.Nelas a palavra "guerra" aparece várias vezes. A Prefeitura foi acusada de ser "arbitrária" e de estar usando esse mecanismo unicamente para arrecadar mais dinheiro. O *Jornal da Tarde* de 15/3 bradou: "O Plano Diretor está sendo usado sim, para aumentar a arrecadação... e o culpado é o neoliberalismo". A edição de 21/03/2002, pg. A-14 desse mesmo jornal noticiou que a reação "... de representantes da construção civil e do mercado imobiliário era ...uma guerra declarada ao Plano Diretor". No *Estado de São* Paulo de 16/08/02 aparecia a seguinte manchete: "Quem ganha em quem perde com Plano Diretor? Em 5/03/02 pg. A-3 o *Jornal da Tarde* falava da "... voracidade fiscal beirando as fronteiras do confisco." A coluna do Secovi publicada em *O Estado de São Paulo* de 27/03/02 informava que "... a prefeita recebeu em seu gabinete o presidente do Secovi acompanhado de dois vice-presidentes e de um ex-presidente... A audiência sobre o Plano Diretor... que deveria durar, no máximo, 15 minutos, se estendeu por mais de uma hora". O *Estado de São Paulo* de 22/06/2002 noticiou que o Secovi propunha rever 60 artigos do Plano Diretor, tendo protocolado na Câmara Municipal uma proposta de emenda ao Plano. Toda a imprensa, na época,(*) deu grande destaque à reação do Secovi, cujo foco era (como a própria imprensa reconhecia) a questão do Coeficiente de Aproveitamento igual a um (1) embora se procurasse envolver também outras questões. Em resumo, a prefeitura era acusada de "sanha arrecadatória", de atentar contra o direito de propriedade, de promover o desemprego e encarecer a moradia.

Contra tal dispositivo o Secovi se pôs em pé de guerra, reagindo imediata e furiosamente. Liderando um grupo de organizações empresariais auto denominado Frente pela Cidadania mostrou suas garras e partiu para a batalha.

Na polêmica, o Secovi (como também a Prefeitura) jorrou dinheiro numa disputa bélico-publicitária raras vezes vista na imprensa brasileira. Numa formidável demonstração de poderio político e econômico, reuniu em torno de si todo o poderio empresarial de São Paulo, inclusive a Federação

(*) Toda a consulta à imprensa realizada para esta obra se deu em nossos próprios arquivos, nos do gabinete do Vereador Nabil Bonduki e no CESAD – Seção de Produção de Bases Digitais para Arquitetura e Urbanismo (antigo Centro de Coleta, Sistematização, Armazenamento e Fornecimento de Dados) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

das Indústrias o Estado de São Paulo – Fiesp, a Federação do Comércio de São Paulo – Fecomercio, o Sindicato da Industria da Construção Civil – Sinduscon, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, o Instituto de Engenharia, a Associação Brasileira de Lojistas de Shopping e várias outras organizações, a maioria ligada à indústria da construção civil, de materiais de construção e ao comércio de imóveis (Coluna Secovi, *Estado de São Paulo*, 17/04/2002). Esse formidável poderio fez publicar, dia 29/06/2002, matéria paga de 4 páginas inteiras na grande imprensa de São Paulo – uma das maiores matérias pagas de gênero jamais vistas na imprensa brasileira – (**) sob o título "Quem perde com o novo Plano Diretor de São Paulo"! A matéria afirmava que quem perdia seriam o trabalhador, que perderia pelo desemprego que se abateria sobre a construção civil e a família paulistana, pelo encarecimento da casa própria. A seguir são transcritas essas quatro páginas.

Literalmente, a pg. B-7 de *O Estado de São Paulo* do dia 29 de junho de 2002 a Frente para a Cidadania perguntava, e ao mesmo tempo respondia o seguinte, em texto ao mesmo tempo messiânico e ameaçador, ocupando – repetimos - quatro páginas inteiras desse jornal. Noticiando essa manifestação *O Estado de São Paulo* de 2/07/2002 disse em manchete: "Entidades lançam ofensiva sobre o Plano Diretor" . Essa notícia foi direto ao centro da questão (que aquelas entidades, lideradas pelo Secovi, procuravam ocultar ou minimizar, apelando para o desemprego, para a família e à casa própria) esclarecendo que a principal polêmica partia do "...mercado imobiliário que discorda das restrições a novas construções. Pelo projeto elas não podem exceder ao limite de uma vez o tamanho do terreno". Três dias depois a Prefeitura respondia à essas entidades numa matéria quase tão custosa quanto desastrada (Fig.1) e já comentada no Capítulo 3 Essa matéria foi assim noticiada pelo *Jornal da Tarde* de 03/07/2002, com a sub-legenda "Prefeitura e Entidades em Guerra de Anúncios": "A Prefeitura gastou $R 210 mil para produzir e veicular em três jornais da capital, ontem, um anúncio-resposta à crítica de entidades ao Plano Diretor... Um grupo liderado pelo Secovi, composto por 30 entidades e denominado Frente pela Cidadania publicou no fim de semana anúncio dizendo 'quem ganha e quem perde com o Plano Diretor". O próprio Secovi reconheceu que a questão mais importante era mesmo o Coeficiente de Aproveitamento em sua coluna no *O Estado de São Paulo* do dia 17/04/2002 quando afirmou: "Dentre as disposições mais criticadas do atual projeto do Plano Diretor, deverão receber atenção primordial o estabelecimento do coeficiente único, igual a 1 vez a área do terreno e a venda do direito de construir..."

Para derrubar a proposta do coeficiente de aproveitamento igual a 1, a atuação do Secovi foi, como se viu, leonina. Nas negociações a respeito, a Prefeitura chegou a propor um coeficiente de aproveitamento igual a 1,7 mas o Secovi rechaçou a proposta. Finalmente chegaram a um acordo, com o coeficiente igual a 2. *O Estado de São Paulo* de 16/07/2002, pg. C-4 noticiava que esse sindicato considerava que "...o projeto de lei substitutivo do Plano Diretor que aumenta o coeficiente gratuito de 1,7 para 2 foi considerado aceitável". (Ver mais sobre essa questão no item 11.4.1)

O Secovi somente falou nas audiências públicas sobre o Plano Diretor Estratégico. Não falou nem nas Audiências Públicas convocadas pela Câmara Municipal sobre os projetos 522/03 e 529/03, nem sobre o PL 139/03, nem nos debates sobre os Planos Regionais de Pinheiros e Santo Amaro, as subprefeituras que abrangem os bairros mais valorizados da cidade, do ponto de vista imobiliário. A entidade procuraria tratar diretamente com os governantes, tanto no Executivo como no Legislativo e aparentemente não valorizaria os debates públicos. Além da já mencionada audiência com a prefeita, o Secovi também foi à Câmara. No dia 20/06/2002 a *Folha de São Paulo* sob a manchete "Empreendedores tentam alterar o Plano Diretor", noticiou: "Representantes do Secovi estiveram na Câmara para conversar com o presidente da casa sobre o

"QUEM PERDE COM O NOVO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO ?

A Secretaria de Planejamento do município apresentou um novo

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

Para São Paulo. Entre outros itens, ele rebaixa os coeficientes de aproveitamento de toda a cidade, para em seguida vender esse potencial construtivo e arrecadar mais. Veja o que isso significa e quem perde."

A matéria, prosseguia na página seguinte, a B-8, com uma resposta à pergunta formulada, também ocupando uma página inteira.

(**) Por "do gênero" entendam-se as matérias que não são obrigatórias por lei, como os balanços de empresas, nem as matérias de propaganda.

" O TRABALHADOR PERDE

Os setores ligados à Construção Civil empregam mais de 640.000 trabalhadores em São Paulo. Parte deles vai perder o trabalho. Não dá para ficar de braços cruzados.

Se a proposta do atual Plano Diretor vai causar desemprego, por que não pensar no trabalhador? Quem vai ganhar com isso? "

Também a página B-9 inteira era ocupada pelo prosseguimento da resposta, na versão da Frente para a Cidadania.

"A FAMILIA PERDE

O NOVO Plano Diretor vai encarecer o preço dos imóveis. O sonho da **casa própria** vai ficar mais longe para milhares de paulistanos.

Se a proposta atual do Plano Diretor vai reduzir a oferta de moradias, por que não pensar em soluções que ajudem as famílias de São Paulo a conquistar esse sonho?"

Finalmente, a conclusão da matéria ocupava TODA a página B-10 com as seguintes palavras ameaçadoras de contestações judiciais e vaticinando o cataclismo econômico!

"A CIDADE PERDE

A atual proposta gera confusão e insegurança. Os cidadãos terão parte do preço de seus terrenos confiscada, para ser cobrada dos próprios proprietários depois. São certos os questionamentos judiciais. Haverá fuga de investimentos. A conta vai para quem vive em São Paulo.

Se a atual proposta do Plano Diretor vai prejudicar os direitos dos cidadãos, por que não ouvi-lo?"

Vinha em seguida, a lista dos signatários da matéria paga: uma das mais portentosas demonstrações de poderio econômico e político jamais vista na imprensa escrita brasileira!

"Uma iniciativa da Frente pela Cidadania:

AABIC – Associação das Administradoras de Bens Imóveis e Condomínios de São Paulo.
ABRASCE – Associação Brasileira de Shopping Centers
ACSP – Associação Comercial de São Paulo
ADIMASP- Associação de Distribuidores de Madeira do Estado de São Paulo
ADVB – Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil
AELO- Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo.
ALSHOP- Associação Brasileira de Lojistas de Shopping Center
ANAMACO – Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção
APEOP-SP – Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas
ARISP – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
ASBEA – Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura
Associação Paulista Viva
CVI – Câmara de Valores Imobiliários do Estado de São Paulo
FECOMERCIO – Federação do Comércio do Estado de São Paulo
FIABCU/Brasil – Capítulo Nacional Brasileiro da Federação Internacional das Profissões Imobiliárias
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.
I.E – Instituto de Engenharia
IBAPE – Instituto Brasileiro de Avaliação e Perícias de Engenharia de São Paulo
OAB/SO – Ordem dos Advogados do Brasil
SCIESP - Sindicato dos Construtores de Imóveis do Estado de São Paulo
SECOVI-SP – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
Seecovi- Sindicato dos Empregados em Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, Guarulhos, Barueri, Diadema, e São Caetano do Sul, Estado de São Paulo.
SINCAF – Sindicato do Comércio Atacadista de Louças, Tintas e Ferragens de São Paulo
SINCOMAVI – Sindicato do Comércio Varejista de Materiais de Construção da Grande São Paulo
SINDEPARK – Sindicato das Empresas de Garagens e Estacionamento do Estado de São Paulo
Sindicato do Comércio Atacadista de Vidro Plano, Cristais e Espelhos.
SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção de São Paulo
SINICESP – Sindicato da Indústria da Construção Pesada de São Paulo
SINTRACON – Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção Civil do Estado de São Paulo
SINDIMASP - Sindicato do Comércio Atacadista de Madeiras do Estado de São Paulo."

Coeficiente de Aproveitamento....depois que representantes da entidade se reuniram com o presidente da Câmara, José Eduardo Cardoso (PT)". As negociações poderiam ser então em outro local?

O Secovi tem todo o direito de lutar pelos seus interesses. O que se pretende destacar neste Capítulo é a desigualdade de poder e a falta de democracia da dita "Participação Popular" e a diferença entre as participações dos diferentes setores da sociedade. Essa desigualdade não se manifesta apenas no abismo que separa os poderes econômico e político desses setores. O movimento dos Sem Teto teria, por exemplo, as mesmas condições de definir o que é "problema"e as mesmas condições de acesso à imprensa escrita, que tiveram as entidades que pagaram aquelas quatro paginas? Manifesta-se também nos métodos de sua participação, nos canais de divulgação aos quais têm acesso e nas suas possibilidades de pautarem os problemas levados a debate. A escolha dos problemas, por seu lado, é de vital importância já que é ela que define quem participa e quem não [illegible] preferia assim aparecer como uma especie de "anjo da guarda" da maioria.

Os debates públicos são a seguir apresentados segundo a seguinte organização:

- Os debates conduzidos pelo Executivo.

Parte destes debates – os do item "b" seguinte, aparece sintetizada no item 11.3. Esses debates foram: :

a- Os debates promovidos pela Secretaria Municipal do Planejamento Sempla sobre o Plano Diretor Estratégico.

Estes foram conduzidos pelos técnicos da secretaria (eventualmente o próprio secretário), com uma agenda e temário não sistematicos, sem prévia e ampla divulgação do texto e dos mapas precisos do Plano e dirigidos a grupos profissionais, administrações regionais e associações escolhidos por essa Secretaria. Muitos desses ditos "debates" foram exposições técnicas e tiveram mesmo a finalidade de colher subsídios ao plano. Esses debates não são abordados neste texto.

b- Os debates ocorridos nas subprefeituras sobre os Planos Regionais.

Estes – como diz o nome - referiram-se a uma parte específica da cidade, o território de cada Subprefeitura, e por isso foram chamados de Planos Regionais (entendida como "região"o território de cada subprefeitura) . Também tiveram ativa participação de técnicos de SEMPLA, mas foram conduzidos pelos respectivos subprefeitos e tiveram programação e acervo de informações (embora contestados, como por exemplo a falta de clareza dos mapas) previamente divulgados.

As Audiências Públicas conduzidas pelo Legislativo.

Estas audiências constam do item 11.4 seguinte. Eram todas exigidas por lei e constaram de::

- As Audiências Públicas sobre o **Plano Diretor Estratégico**
- As Audiências Públicas sobre os **Planos Regionais e de Uso do Solo**

Estas últimas se deram em dois ciclos: o primeiro, quando havia dois Projetos de Lei: o referente aos Planos Regionais (um para cada subprefeitura) e o referente ao Plano de Uso do Solo. O segundo ocorreu depois que estes dois projetos de lei foram consolidados num único.

Assim que deram entrada na Câmara os dois planos que detalham o PDE tomaram a forma de dois Projetos de Lei. O de no. 522 e o de no. 529 de 2003. A Câmara programou então dois tipos de Audiências Públicas para esses dois projetos de lei

- As Audiências Públicas por região da cidade: entre 22/11/03 e 1/12/03;
- As Audiências Públicas por tema: entre 4/11/03 e 4/12/03

Posteriormente à consolidação desses dois projetos em um único, houve necessidade de um novo ciclo de Audiências Públicas, as quais consistiram de:

- Nove (9) "Painéis"
- Duas (2) Audiências Públicas.

A diferença entre "Painel" e "Audiência pública" será explicada mais adiante.

11.3 - OS DEBATES CONDUZIDOS PELO EXECUTIVO

Como dito acima, esses debates podem ser agrupados em duas categorias: os realizados sobre o Plano Diretor Estratégico, conduzidos e programados pela Secretaria Municipal do Planejamento – Sempla, e os relativos aos Planos Regionais, realizados, um em cada subprefeitura, sobre seus próprios planos, e conduzidos pelos respectivos subprefeitos..

11.3.1 – OS DEBATES CONDUZIDOS POR SEMPLA

Em artigo assinado (*Jornal da Tarde* de 02/03/02, pg A2) o Sr. Secretário Municipal do Planejamento, referindo-se à primeira proposta do Plano Diretor Estratégico elaborada por Sempla, para ser discutida e recolher críticas, declarou que ela foi debatida "...através de 30 reuniões com a participação de quase 3 mil pessoas e representantes de 521 entidades. Foi grande a variedade dessas representações.."

Poucos meses depois, no *O Estado de São Paulo* do dia 26/05/2002 em matéria paga pela Prefeitura, esta informa que o envio do Plano à Câmara foi precedido de "...40 reuniões públicas com cerca de 4 mil pessoas e representantes de mais de 500 entidades ..."

Um ano e meio depois o Sr. Secretário Municipal do Planejamento afirmou na primeira Audiência Pública sobre os Planos Regionais e de Uso do Solo (então sob a forma de dois Projetos de Lei, o de

no. 522/03 e 529/03), realizada na Câmara Municipal no dia 12/11/03, que o trabalho do Executivo na elaboração desses planos "...mobilizou cerca de 10.000 pessoas, 2.000 entidades em 265 reuniões públicas" (notas taquigráficas da seção) .

Os debates promovidos por Sempla sobre o Plano Diretor Estratégico foram feitos antes de remetê-lo à Câmara Municipal. Muitos deles tiveram a intenção de recolher subsídios e críticas para o Plano Foram realizados em órgãos de classe, universidades, administrações regionais, órgãos públicos, setores empresariais etc. A maioria teve mais um caráter de exposição, com longas apresentações com a ajuda de *power point*, do que de debate. Foram reuniões técnicas, como aliás nos declarou o sr,. Antônio José de Araujo, do MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Por outro lado, não foi dado conhecimento amplo e prévio do longo texto do plano, de maneira que muito dos ditos *debates* foram mais esclarecimentos, com o caráter de ' perguntas e respostas," do que debates politizados. Foram eles bem diferentes daqueles havidos posteriormente sobre os Planos Regionais, nas várias subprefeituras, e nas audiências públicas sobre o Plano Diretor Estratégico. Nestes compareceram organizações populares (a maciça maioria delas constituida por integrantes das classes média e média-alta) que tiveram prévio conhecimento desses Planos e que foram muito politizados.

Esses debates sobre o PDE não são abordados nesta obra.

A segunda categoria dos debates promovidos pelo Executivo foi constituida por um debate em cada subprefeitura e versou sobre os dois Planos (depois consolidados em um único) que eram um detalhamento do Plano Diretor Estratégico: o Plano Regional e o Zoneamento. Foram debates formais, que seguiram um critério – um necessariamente em cada subprefeitura e foram conduzidos pelos subprefeitos, que não são técnicos, embora tenham contado com a presença atuante (e variável) de técnicos municipais. Esses debates foram precedidos de ampla e prévia divulgação do Plano, embora esta tenha sido muito contestada – como se verá - tendo sido a causa, inclusive, de impugnações judiciais.

Os debates promovidos pelo Legislativo, cumprindo exigências legais e tiveram o caráter de "audiências públicas". Houve também dois ciclos de audiências públicas, a saber:

- Aquelas sobre o Plano Diretor Estratégico.
- Aquelas sobre os Planos Regionais e de Uso do Solo (depois consolidados em um único).

Uma vez na Câmara, tanto o Plano Diretor Estratégico como os chamados Planos Regionais foram então submetidos a Audiências Públicas. Estes últimos, por motivos que serão explicados mais adiante, foram debatidos em duas etapas de Audiências Públicas a saber:

- Debates no momento em que havia dois planos, que, uma vez na Câmara, se transformaram em dois Projetos de lei: o de no. 522 e o de no 529.

- Debates a partir do momento em que esses dois projetos foram consolidados em um único: o Projeto de Lei no. 139.

Em resumo, esses foram os debates a serem sintetizados a seguir e foram os seguintes:

-Os debates das subprefeituras, sobre os dois planos consolidados (organizados pelo Executivo).
- As Audiências Públicas sobre o PDE (organizadas pelo legislativo).

- As Audiências Públicas sobre os PLs 522/03 e 529/03 (idem)
- As Audiências Públicas sobre o PL 139/03 (idem).

11.3.2 – OS DEBATES NAS SUBPREFEITURAS

Todos esses debates foram sobre os Planos Regionais e sobre os de Uso do Solo, já reunidos em um único Projeto de Lei, o de no. 139.

Os dispositivos que cabem ao Executivo obedecer, foram quase que totalmente ignorados nestes debates. Nenhuma das 338 ações estratégicas foi mencionada. O Zoneamento é que polarizou os interesses.

As reuniões em torno do Projeto de Lei dos Planos Regionais, tanto as conduzidas pelo Legislativo como os conduzidos pelo Executivo, fizeram aflorar inúmeros conflitos de vizinhança, a absoluta maioria deles envolvendo população de alta renda e a qualidade ambiental de seus bairros. Em quase todos estes conflitos destacaram-se questões envolvendo as antigas Zonas Exclusivamente Residenciais – Z-1(como aliás, logo percebeu a prefeita conforme mostrado na abertura do Capítulo 10). A grande maioria deles pode ser enquadrada em apenas duas categorias: 1) A dos conflitos entre, de um lado, os moradores dos bairros de população de alta renda e de outro os bares, restaurantes, casas noturnas, edifícios altos, trânsito e ruído. Houve uma enorme quantidade de queixas dirigidas contra estes vilões , com a notável exceção do caso do Colégio Santa Maria na subprefeitura de Santo Amaro, que será relatado mais adiante. 2) A dos conflitos dos próprios moradores (sempre de bairros de alta renda) entre si. Nestas, freqüentemente, havia moradores que queriam o fim das Z-1 e moradores, do mesmo bairro, que queriam a permanência das Z-1; moradores de ruas limítrofes de Z-1 que queriam alterações no zoneamento dessas ruas, e aqueles, da mesma rua que não as queriam .

Há motivos para se acreditar que os da primeira categoria não foram tão inflamados quanto poderiam ter sido, devido a pouca participação de empresários dos setores imobiliário e de bares, casas noturnas e restaurantes. Não chegou a haver confronto entre os segmentos representados por esses moradores e por aqueles empresários.Assim, houve mais queixas e protestos por parte dos moradores do que propriamente conflitos. Apenas três oradores falaram em nome dos proprietários de bares ou restaurantes, por exemplo, no debate da subprefeitura de Pinheiros, na qual – especialmente na Vila Madalena - esses conflitos são sérios e comuns. O empresariado pertencente àqueles setores teve uma participação muito modesta. Pouco compareceram e pouco falaram. Os empregados nas atividades econômicas envolvidas nesses setores estiveram totalmente ausentes. Tomemos o exemplo dos bairros de Pinheiros, Vila Madalena, Moema e Vila Olímpia, onde trabalham milhares de garçons, cozinheiros, seguranças, manobristas etc. ligados aos bares noturnos e restaurantes da região. Nenhum representante desses categorias esteve presente às reuniões nas subprefeituras para defender seus interesses, embora estes estivessem em jogo, sob o fogo cerrado dos moradores. Houve apenas participação modestas de empresários donos de restaurantes ou bares e do representante do sindicato da categoria, na Reunião da Subprefeitura de Pinheiros e na última audiência pública... E o setor imobiliário? Nada falou nas reuniões envolvendo aqueles bairros.

Os setores econômicos – de patrões ou empregados – não se empenharam em participar das reuniões sobre os Planos Regionais ocorridas nas subprefeituras. Significaria essa ausência, que eles não sabem que seus interesses estariam em jogo naquelas reuniões? Improvável. Isso talvez ocorra com empregados nos ramos de bares noturnos e restaurantes, mas não com os empresários. Significaria

por acaso que há setores e interesses que atuariam em outras frentes, em outras trincheiras e por outros canais, que não através da chamada "participeção popular"?

A seguir é apresentada uma síntese de alguns debates, aos quais comparecemos. Como se verá, foi enorme a diferença entre de um lado, os debates nas subprefeituras populares e de outro, os realizados nas subprefeituras com população de mais alta renda. Isso aliás ocorreu também nas audiências públicas. Enorme também foi a diferença de tratamento dado a essas reuniões, por parte do próprio poder público: tanto por parte do Executivo como por parte do Legislativo municipais; diferença nos números de tecnicos municipais e vereadores presentes, bem como no número de audiências segundo as diferentes regiões da cidade. Parte dessa diferença - apenas aquela referente aos debates nas subprefeituras - é mostrada no quadro no 3. Nele se vê que os debates na Subprefeitura de Pinheiros, por exemplo, (onde se concentram vários bairros com população de alta renda, como os Jardins e o Alto de Pinheiros) teve uma excepcional presença de técnicos municipais e de vereadores. Também as

QUADRO No 3

DEBATES SOBRE OS PLANOS REGIONAIS EM ALGUMAS SUBPREFEITURAS

Subprefeitura	No. de pessoas Presentes(*)	Falaram	No. de técnicos municipais à mesa	No. de vereadores presentes	Horário para conclusão Previsto	Real
Itaquera	22	9	1	0	22.00	21.00
M'Boi Mirim	40	8	2	0	21.30	21.00
Cidade Tiradentes	56	16	1	0	22.00	21.00
Santo Amaro	50	Entre 10 e 15	2	2	12.00	12.00
Pinheiros	250	22	7	5	22.00	22.30

Audiências Públicas desses bairros (aqui representados pela da subprefeitura do Butantã) apresentaram características idênticas e são comentadas mais adiante.

Seguem-se também os quadros de 4 a 12 com dados demográficos e sócioeconômicos das diversas subprefeituras aqui abordadas, segundo seus distritos. Dentre outros aspectos, note-se nesses quadros, a diferença de estratos de rendimentos entre as populações das subprefeituras do Quadrante Sudoeste e as das demais. Ver também a fig. 3.

A –Os Debates na Subprefeitura de Itaquera.

A falta de assunto

Itaquera é um subúrbio da zona leste que se desenvolveu a partir da estação ferroviária existente desde 1875, quando foi inaugurada a então Estrada de Ferro D. Pedro II. (Villaça, 2001, 84). Na década de 70 recebeu a estação terminal da linha leste-oeste do metrô. Ambas essas estações se situam em posições bastante afastadas. Quem hoje chega à enorme estação de metrô (em três pisos, inclusive porque o metrô ali é de superfície) fica impressionado com a grande quantidade de vans das dezenas de linhas que, a partir da estação do metrô, se esparramam pela a região. Quando o metrô lá chegou, a região já estava estruturada em torno de um centro comercial formado junto a

QUADRO No. 4

POPULAÇÃO E RENDIMENTOS SEGUNDO SUBPREFEITURAS SELECIONADAS

SUB - PREFEITURAS E DISTRITOS	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICÍLIOS	FAIXAS SALARIAIS						S/M RENDTO.	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 20 SM		> 20 SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
ITAQUERA	489502	130074	70948	54,5%	40982	31,5%	2258	1,8%	15856	11,0%
Itaquera	201512	53442	30325	56,7%	15997	29,9%	956	1,8%	6161	11,0%
Jose Bonifácio	107082	28621	15340	53,6%	9850	34,4%	294	1,0%	3137	11,0%
Cidade Lider	116841	31125	15937	51,2%	10606	34,1%	680	2,2%	3902	12,5%
Pq. Do Carmo	64067	16886	9346	55,3%	4579	26,8%	355	2,1%	2656	15,7%
CIDADE TIRADENTES	190657	49677	31848	64,1%	9936	20,0%	132	0,3%	7759	15,7%
Cidade Tiradentes	190657	49677	31848	64,1%	9937	20,0%	133	0,3%	7759	15,7%
M'BOI MIRIM	484966	130958	80299	61,3%	26783	20,5%	1580	1,2%	22296	15,0%
Jardim São Luiz	239161	68008	38529	56,4%	16761	25,4%	1302	2,0%	9416	15,0%
Jardim Angela	245805	64950	41770	64,3%	10022	15,4%	278	1,0%	12880	19,8%
PINHEIROS	272574	99227	11468	11,6%	39141	39,4%	44015	44,3%	4303	4,3%
Alto de Pinheiros	44454	13696	1940	14,2%	4869	35,6%	6598	48,2%	589	4,3%
Pinheiros	62997	23253	3288	14,1%	9875	42,5%	9307	40,0%	903	4,0%
Jardim Paulista	83667	32712	2595	7,8%	12648	38,7%	15975	48,8%	1534	4,0%
Itaim Bibi	81456	29666	3705	12,5%	11749	39,7%	12735	43,1%	1377	4,0%
SANTO AMARO	218558	67644	15236	22,5%	28041	41,5%	20089	32,0%	4278	6,3%
Santo Amaro	60538	18898	3204	17,0%	8064	42,8%	6767	32,0%	1443	7,6%
Campo Grande	91373	27243	8085	29,7%	11565	42,5%	5727	21,0%	1865	6,8%
Campo Belo	66648	21503	3947	18,4%	8392	39,0%	8795	38,1%	969	4,5%
BUTANTÃ	342988	96970	39829	41,1%	33744	34,8%	13095	14,4%	9402	9,7%
Butantã	52649	16388	4128	25,2%	7175	43,8%	4875	24,8%	1010	6,2%
Rapaso Tavares	91204	24617	12689	51,5%	7531	30,6%	909	3,7%	3486	14,2%
Rio Pequeno	111756	31135	14209	45,6%	10616	34,1%	3532	11,2%	2778	8,9%
Vila Sonia	87379	24830	8803	35,5%	8422	33,9%	5479	22,1%	2126	8,6%

estação ferroviária, afastado do ponto que viria a receber o terminal do metrô. Até por volta da década de 50, esse centro polarizava uma rica zona rural que abrigava inúmeras plantações de pêssegos. Os lotes dos loteamentos da região foram lançados no mercado principalmente nas décadas de 30 e 40 e ocupados nas décadas de 50, 60 e 70. Abrigaram uma população pobre que, ao contrário dos miseráveis que aparecem a partir da década de 70 (veja M'Boi Mirim) tinha condições de comprar – e de fato comprava e ocupava – um lote de 8m X 25m (o lote mínimo de então) que embora urbanisticamente clandestino, raramente ocupava terra grilada. Evidentemente tais lotes não resistiram ao tempo uma vez que os proprietários, transformados em miseráveis, tiveram que subdividi-los. A partir da década de 60, quando as favelas começaram a se proliferar em São Paulo, elas começaram a se concentrar na Zona Leste, inclusive na região de Itaquera, ocupando majoritariamente as áreas livres reservadas pelos loteamentos para futuras praças.

O quadro no 5 apresenta dados demográficos e de estratificação de rendimentos de cada um dos distritos que integram a subprefeitura de Itaquera. Nele se vê que a subprefeitura tinha quase 490.000 habitantes em 2.000 e que 54,5% de seus chefes de domicílio ganhava menos que 5 salários mínimos.

A reunião de debates sobre o Plano Regional foi no anfiteatro da subprefeitura e marcada para ocorrer na sexta feira, dia 6/02/2004 entre 19 e 22hs. Na verdade teve início com o atraso de praxe, com uma breve exposição do Plano Regional por parte do único técnico municipal presente. A reduzida audiência não ultrapassou 25 pessoas, a maioria das quais representavam entidades. enhuma das pessoas presentes conhecia o Plano Regional. Nenhum dos que fizeram uso da palavra fez qualquer comentário – positivo ou negativo - ao Plano, foi contra ou a favor do seu conteúdo. Nenhum abaixo assinado foi entregue pelos presentes, embora, como já dito, a quase totalidade dos oradores representassem entidades. Os oradores mostraram desconhecer o Plano Regional, falaram de vários dos problemas da região, nada falaram sobre zoneamento e reivindicaram obras, porém sem se reportar ao Plano/ A reunião terminou antes da hora marcada, por absoluta falta de assunto.

QUADRO No 5

POPULAÇÃO E RENDIMENTOS SEGUNDO DISTRITOS DA SUBPREFEITURA DE ITAQUERA

SUB - PREFEITURAS E DISTRITOS	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICÍLIOS	FAIXAS SALARIAIS						SEM RENDTO.	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 20 SM		> 20 SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
ITAQUERA	489502	130074	70848	54,5%	40982	31,5%	2288	1,8%	15856	11,0%
Itaquera	201512	53442	30325	56,7%	15997	29,9%	959	1,8%	6161	11,0%
José Bonifácio	107082	28621	15340	53,6%	9850	34,4%	264	1,0%	3137	11,0%
Cidade Líder	116641	31125	15937	51,2%	10606	34,1%	680	2,2%	3902	12,5%
Pq. Do Carmo	64067	16886	9346	55,3%	4529	26,8%	355	2,1%	2656	15,7%

B – Os Debates na Subprefeitura de M'Boi Mirim

A falta de assunto

Essa subprefeitura localiza-se na zona sul e corresponde a uma periferia ocupada umas duas ou três décadas depois da de Itaquera. Esta representa uma época em que as camadas populares eram pobres. Aquela representa um período em que são miseráveis. Os lotes dos loteamentos da região foram majoritariamente lançados no mercado nas décadas de 50 e 60 e ocupados nas décadas de 70 e 80. O padrão dos loteamentos e arruamentos é bem pior do que os de grande parte da região de Itaquera, mostrando como a periferia piorou entre as primeira e a segunda metades do século XX, uma vez que se trata de uma ocupação urbana protagonizada não mais pelos pobres, mas pelos miseráveis. A região, embora típica da periferia paulistana ocupada naquelas décadas, apresenta também alguns bairros de alta classe média, formados a partir de antigos loteamentos abertos às margens da Represa de Guarapiranga. No início do século uma linha de metrô foi implantada na região, porém sem se integrar às demais linhas, mas sim ao Largo 13 de Maio (centro de Santo Amaro) e à um ramal do sistema ferroviário suburbano da CPTM. A quase totalidade da região é ocupada por uma periferia de baixíssimo padrão urbano e servida por um labirinto de ruas estreitas. É tristemente famosa pela sua violência e abriga alguns bairros – como o Jardim Ângela ou o Capão Redondo - que já se tornaram tristemente famosos por ocuparem frequentemente as páginas policiais dos jornais.

O Quadro No. 6 apresenta dados demográficos e de estratificação de rendimentos segundo os distritos que integram essa subprefeitura. Note-se a diferença entre a periferia da zona leste e a da zona sul. Enquanto em Itaquera 54,5% dos chefes de domicílio ganhavam menos que 5 salários mínimos, em M'Boi Mirim, com população quase igual, essa porcentagem sobe para 61,3%.

QUADRO No.6

POPULAÇÃO E RENDIMENTOS SEGUNDO DISTRITOS DA SUBPREFEITURA DE M'BOI MIRIM

SUB - PREFEITURAS E DISTRITOS	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICÍLIOS	FAIXAS SALARIAIS						SEM RENDTO.	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 20 SM		> 20 SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
M'BOI MIRIM	484966	130958	80299	61,3%	26783	20,5%	1590	1,2%	22296	15,0%
Jardim São Luiz	236161	66008	38529	58,4%	16761	25,4%	1302	2,0%	9416	15,0%
Jardim Ângela	245805	64950	41770	64,3%	10022	15,4%	278	1,0%	12880	19,8%

Antes da década de 60, a classe pobre tinha condições de comprar – e de fato comprava - um lote na periferia, como dito acima. A partir dessa década , quando começa a surgir a classe dos miseráveis na

cidade de São Paulo, essa classe não mais tem condições econômicas de comprar um lote. Começam então a crescer as favelas. Como a Zona Leste era a região ocupada pelos mais pobres, as favelas começaram a se expandir nessa zona. Entretanto, logo a seguir, elas começaram a crescer mais na Zona Sul (onde está M'Boi Mirim) e não mais na Zona Leste. Quando deixaram de ter que pagar pela terra – uma vez que esta era *invadida* - os miseráveis começaram a preferir a Zona Sul, ao contrário dos pobres das décadas de 40 a 60 que haviam ocupado a Zona Leste. Isso porquê a Zona Sul é mais perto do Quadrante Sudoeste, onde se concentram as classes média e acima da média e onde, por isso, se concentram os sub-empregos dos miseráveis. Nesse quadrante concentram–se os sub-empregos de empregadas domésticas, os biscates, os bons locais para lavar automóveis e as boas esquinas para as crianças sub nutridas e maltrapilhas pedirem esmolas. Entre vender limão, flores ou exibir dotes malabarísticos na Av. Brasil, (no Jardim América), e na Av. Aricanduva, (na Zona Leste) obviamente esses miseráveis preferem fazê-lo na Av. Brasil.

A reunião sobre Plano Regional de M'Boi Mirim foi marcada para uma terça feira a noite, dia 10/02/2004 entre 18.30 e 21.30, na sede da subprefeitura à R. José Taciano Flores no. 440, Parque Figueira Grande. Terminou antes do programado por total falta de assunto. Alguns dos oradores confessaram claramente ignorar o Plano Regional. Não o comentaram nem foram contra nem a favor dele. Apresentaram suas reivindicações e se queixaram do descaso do poder público para com seus bairros, sem mencionar o Plano. Queixaram-se dos buracos nas ruas, da falta de pavimentação e de iluminação pública, das enchentes, dos córregos imundos e cheios de ratos e da clandestinidade de seus imóveis. Uma oradora disse: *"Eu vim a todas as reuniões do Plano Diretor e até hoje minha rua não foi pavimentada"*, e outra pediu o "*... fim do sofrimento do povo*".

C – Os Debates na Subprefeitura de Cidade Tiradentes.

Continua a falta de assunto

A reunião foi marcada para se realizar na Escola Municipal de Educação Infantil – EMEI, Margarida Maria Alves das 19 as 22.00 hs. A Cidade Tiradentes é uma especie de Zona Leste nova, enquanto que Itaquera seria a mais antiga. Embora os miseráveis começassem a crescer mais no sul, continuaram a crescer também na Zona Leste, já que havia (como há até hoje) quantidade suficiente deles para crescer em todas as direções.

O quadro No7 apresenta dados demográficos e de estratificação de rendimentos do único distrito de que é constituída a subprefeitura de Cidade Tiradentes. Numa população de quase meio milhão de habitantes, 64,1% dos chefes de domicílio ganhavam menos que 5 salários mínimos em 2000.

QUADRO No.7

POPULAÇÃO E RENDIMENTOS SEGUNDO O DISTRITO QUE CONSTITUI A SUBPREFEITURA DE CIDADE TIRADENTES

SUB - PREFEITURAS E DISTRITOS	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICÍLIOS	FAIXAS SALARIAIS						SEM RENDTO.	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 20 SM		> 20 SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
CIDADE TIRADENTES	190657	49677	31848	64,1%	9636	20,9%	132	0,3%	7759	15,7%
Cidade Tiradentes	190657	49677	31848	64,1%	9637	20,9%	133	0,3%	7759	15,7%

Para chegarmos à Cidade Tiradentes – no extremo da Zona Leste da cidade - tomamos o ônibus (não nos atrevemos a ir lá de carro) no Terminal do Parque D. Pedro II. A viagem até o local da reunião (a partir desse Terminal) durou "apenas" uma hora e meia porquê o trânsito estava ótimo,

por ser periodo de férias. Obviamente chegamos atrasados. Como a reunião terminou – como de praxe por falta de assunto – as 21hs, perdemos parte dela. As informações apresentadas a seguir nos foram gentilmente prestadas pelo Arq. Célio Celestine, a quem agradecemos.

Assinaram a lista de presença 56 pessoas . Das 16 pessoas que usaram da palavra apenas cerca de 4 falaram algo mais ou menos pertinente ao Plano Diretor. Nenhum abaixo assinado foi entregue à mesa.

D - Os Debates na Subprefeitura de Santo Amaro

Assunto único

Esta subprefeitura abrange uma região que ocupa o eixo sul do Quadrante Sudoeste da cidade de São Paulo. Sua população é bastante semelhante àquela que ocupa a subprefeitura de Pinheiros em termos de estratificação socioeconômica. Difere desta principalmente por ter maior presença dos bairros de edifícios de apartamentos de classe média alta, ao invés de moradores de Z-1 como na de Pinheiros. Na falta de estudos socioeconômicos sobre os bairros e regiões da cidade de São Paulo, arriscaríamos a opinião de que talvez a presença de profissionais liberais, intelectuais de classe média alta e professores universitários, seja maior na subprefeitura de Pinheiros (a recíproca não é verdadeira). Na de Santo Amaro seria maior a presença de executivos e de médios e grandes empresarios Um bairro típico da subprefeitura de Santo Amaro é Moema, uma espécie de Copacabana ou Ipanema paulista, porquê ali convivem, em aparente harmonia, apartamentos de um quarto e sala, luxuosos apartamentos de três suites, flats, oficinas mecânicas, bares e restaurantes e amplo e diversificado comércio.

O quadro no. 8 apresenta dados demográficos e de estratificação de rendimentos de cada dos distritos que integram essa subprefeitura. A faixa representada pelos chefes de domicílio ganhando menos que 5 salários mínimos, que era da ordem de 50 a 60% em Itaquera ou Cidade Tiradentes, aqui cai para 22,5%.

QUADRO No.8

POPULAÇÃO E RENDIMENTOS SEGUNDO DISTRITOS DA SUBPREFEITURA DE SANTO AMARO

SUB - PREFEITURAS E DISTRITOS	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICILIOS	FAIXAS SALARIAIS						SEM RENDIMENTO	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 20 SM		> 20 SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
SANTO AMARO	218558	67644	15236	22,5%	28041	41,5%	20089	32,0%	4278	6,3%
Santo Amaro	60539	18868	3204	17,0%	8084	42,8%	6167	32,0%	1443	7,6%
Campo Grande	91373	27243	8085	29,7%	11565	42,5%	5727	21,0%	1866	6,8%
Campo Belo	66646	21503	3947	18,4%	8392	39,0%	8195	38,1%	969	4,5%

Note-se ainda que enquanto as subprefeituras mais pobres tem população da ordem de meio milhão de habitantes, a de Santo Amaro tem pouco mais que 200.000, e apenas 22,5% dos chefes de domicílio ganham menos que 5 salários mínimos.

A reunião realizou-se no dia 8/2/2004, um domingo, entre 8 e 12 hs na Faculdade Racial, a R. Promotor Gabriel Netuzzi Perez no. 108.

Cerca de 150 pessoas chegaram a estar presentes a esta reunião que se caracterizou por um fato inusitado: a predominância absoluta de um único assunto. Muitas pessoas – umas quinze – fizeram uso da palavra, mas a absoluta maioria delas sobre um único assunto: o Colégio Santa Maria! Falaram representantes dos alunos do colégio Santa Maria, dos ex-alunos do Colégio Santa Maria, dos professores do Colégio Santa Maria, dos ex-professores do Colégio Santa Maria, dos Funcionários do Colégio Santa Maria, dos pais de alunos do Colégio Santa Maria, membros da direção do Colégio Santa Maria, etc. etc. além de moradores, porém sempre sobre o Colégio Santa Maria. Tudo isso por quê? Porquê o Plano Regional teve a infeliz idéia de propor uma nova avenida que atingia parte do terreno do Colégio Santa Maria, um dos mais tradicionais da região e que atende a uma significativa parcela de suas classes média e média-alta.

Os poucos oradores – não mais que três ou quatro - que não falaram sobre o Colégio Santa Maria falaram sobre zonas Z-1.

E - Subprefeitura de Pinheiros.

Participação entusiástica

Nenhuma subprefeitura apresenta maior proporção de população das classes média e acima da média que a de Pinheiros. Sua região ocupa boa parte do Quadrante Sudoeste da cidade, que, como já se disse, apresenta a maior concentração daquelas classes em toda a cidade e mesmo na Região Metropolitana. A região abrangida por essa subprefeitura apresenta também, uma grande proporção daquilo que chamaríamos de *alta classe média ilustrada*, constituída por profissionais liberais, professores e alunos universitários, artistas, jornalistas e intelectuais. Isso talvez se deva ao fato de a região ocupar uma posição eqüidistante entre, de um lado, as Universidades Católica, Mackenzie e FAAP – Fundação Armando Álvares Penteado – para mencionar apenas algumas das mais tradicionais – e de outro o campus da USP, no Butantã.

O Quadro 9 apresenta dados demográficos e de estratificação de rendimentos de cada um dos distritos dessas subprefeituras. Enquanto que na Cidade Tiradentes 64,1% dos chefes de família ganhavam menos que 5 salários mínimos, aqui essa porcentagem cai para 11,6%. Por outro lado, 44,7% ganhava mais que 20 salários mínimos, enquanto que para o conjunto do município essa porcentagem era de 20,9% em 2.000, sempre segundo o censo . do IBGE.

Nada menos que umas 450 pessoas chegaram a apinhar (no momento de maior presença) o auditório de um clube no Alto de Pinheiros, bairro *nobre* do Quadrantes Sudoeste da cidade. Inúmeros dos presentes tiveram que ficar em pé e outros (como nós) sentados na escada entre as poltronas. Dentre outros, estavam presentes conhecidos arquitetos e urbanistas – inclusive professores universitários – alguns dos quais representando associações de moradores e sociedades amigos de bairro. Ao contrário das subprefeituras da periferia, os presentes revelaram bastante conhecimento do Plano Regional e mostraram que não estavam lá para pedir nem esclarecimentos sobre ele, nem muito menos os mais elementares serviços públicos (já que seus bairros têm todos) mas para tomar posição clara e vigorosa contra alguns dispositivos do Plano e defender os seus interesses.

Logo no início alguns ânimos exaltados se revelaram, o que exigiu certa energia por parte da Sra. Sub Prefeita na presidência da reunião. A quantidade de pessoas querendo fazer uso da palavra era grande, o que a levou às seguinte decisões, tomadas não sem protestos: em primeiro lugar falariam os representantes de entidades e só depois as "pessoas físicas" . Quando fizeram uso da palavra, algumas destas manifestaram seu protesto dizendo se sentirem "discriminadas". Em segundo lugar

QUADRO No.9

POPULAÇÃO E RENDIMENTOS SEGUNDO DISTRITOS DA SUBPREFEITURA DE PINHEIROS

SUB - PREFEITURAS E DISTRITOS	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICILIOS	FAIXAS SALARIAIS						SEM RENDTO.	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 20 SM		> 20 SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
PINHEIROS	272574	99227	11468	11,6%	39141	39,4%	44315	44,7%	4303	4,3%
Alto de Pinheiros	44454	13896	1940	14,2%	4859	35,6%	6258	46,0%	589	4,3%
Pinheiros	62997	23253	3268	14,1%	9875	42,5%	9307	40,0%	803	4,0%
Jardim Paulista	83667	32712	2555	7,8%	12648	38,7%	15975	48,8%	1534	4,0%
Itaim Bibi	81456	29566	3705	12,5%	11748	39,7%	12735	43,1%	1377	4,0%

ficou decidido que seriam ouvidas e respondidas as questões levantadas, segundo *blocos* de cinco questões.

Usaram da palavra cerca de 22 pessoas, sendo que várias delas entregaram abaixo assinados dos membros das entidades que representavam. As contribuições escritas eram protocoladas na hora pela mesa.

Em reunião ocorrida meses antes, de moradores da mesma subprefeitura e que teve lugar no Clube Pinheiros para discutir o Plano Diretor Estratégico, a sra. subprefeita, logo após ouvir as primeiras intervenções e vendo que elas se referiam a questões muito pontuais e de pequenos grupos, enfaticamente bradou! "Não quero saber de ouvir gente aqui falando da *minha* rua, do *meu* bairro, do *meu* pedaço"! Inútil. A quase totalidade dos oradores só falou de *sua rua*, de *seu bairro* e de *seu pedaço*. Desta vez não foi diferente, embora a sra. subprefeita não tenha repetido seu alerta. Novamente a quase totalidade das intervenções abordou questões de apenas seu bairro ou sua rua, sendo que havia várias entidades que representavam moradores de apenas uma ou poucas ruas. O que ficou claro foi que os presentes ali estavam para lutar pela qualidade de vida de seus locais de moradia e portanto a quase totalidade das intervenções versou sobre questões de meio ambiente e sobre os vilões que, segundo eles, ameaçam essa qualidade, a saber: o comércio (especialmente casas noturnas e restaurantes) o edifício de apartamento e o tráfego. Em transporte não se falou: apenas de tráfego e seu efeito deletério sobre os bairros residenciais e seu meio ambiente. A maioria absoluta das intervenções era de representantes de Zonas Resicenciais Z-1 – zonas exclusivamente residenciais ou bairros ou ruas que envolviam tais zonas. Uma das mais ruidosas manifestações foi a de moradores da Rua Morás, no Alto de Pinheiros, que inclusive abriu no local uma enorme faixa com dizeres em vermelho, com sua manifestação. A R. Morás localiza-se na parte mais antiga do Alto de Pinheiros e estabelece a divisa entre uma Zona Z-1 (do Alto de Pinheiros) e uma Zona Z-2 contígua (Vila Madalena) onde são permitidos edifícios de apartamentos, pequeno comércio, pequenas oficinas, bares noturnos, restaurantes etc. Pela lei original de zoneamento de 1972, ambos os lados da R. Moras eram Z-1. Os moradores do lado que encostava na Z-2 (e certamente aliada a interesses imobiliários) alegando os incômodos do ruído dessa zona, reivindicaram e conseguiram uma alteração da lei de então, alteração essa que criou uma "zona de transição" entre a zona mais permissiva (a Z-2) e a mais restritiva (a Z-1). Essa "zona de transição" consistiu no seguinte: o lado da R. Morás que encostava na zona mais permissiva Z-2, continuou estritamente residencial , porém nele seriam permitidos edifícios de apartamentos, mas com um máximo de 8 pavimentos. O outro lado (em frente a esses futuros apartamentos, portanto) continuaria estritamente residencial e permitindo apenas residências unifamiliares. Em poucos anos, todas as residências localizadas naquele primeiro lado foram vendidas (a preços elevadíssimos) e demolidas e em seus lotes foram construídos edifícios de luxuosos apartamentos, com até 8 pavimentos. Prato cheio para o setor

imobiliário pois este prontamente alardeou a venda - e vendeu com grande sucesso - apartamentos oferecendo magnífica e indevassável vista para o arborizado e extenso bairro de Alto de Pinheiros, todo ele Zona Z-1. Evidentemente os moradores do outro lado da R. Morás se sentiram prejudicados, pois não podiam (como puderam seus vizinhos de frente) vender suas casas a preços elevados, pois a lei não permitia ali a construção de edifícios. A R. Moras, como inúmeras ruas limítrofes de Z-1, deixou então, por aquela mudança de lei, de ser Z-1 e passou a ter, na época, um zoneamento específico denominado Corredor Z-8 CR. Hoje o lado da R. Moras que permite edifícios de apartamentos, numa extensão de 4 quadras, não tem mais que uma única residência unifamiliar; só prédios de oito pavimentos. O caso da R. Moras é não só um exemplo de conflito entre os moradores de dois tipos de moradias, mas é também um exemplo dos tipos de valores cuja defesa dominou os debates dos Planos Regionais e das Audiências Públicas. Cada grupo defendendo o *seu* pedaço, a *sua* rua ou o *seu* bairro . Portanto, nada de interesse público esteve em jogo. Nada que pudesse, de longe, ser interpretado como referente aos *destinos da cidade*.

O que ocorreu agora, no Plano Regional da subprefeitura? Os moradores de edifícios, na R. Moras, tomaram conhecimento de que o Plano proporia nova alteração no zoneamento dessa rua, mudança essa que permitiria, no lado ocupado por residências, a construção de edifícios de apartamentos com até 4 pavimentos. Evidentemente tal mudança atenderia em parte, os interesses dos moradores desse lado, mas contrariaria os interesses dos moradores do lado oposto, pois estes que haviam comprado apartamentos com "vista ampla e indevassável" sobre o extenso e arborizado bairro de Alto de Pinheiros, tinham agora tal vista ameaçada por prédios de 4 pavimentos. Irados, portanto faixas e entregado abaixo-assinados, os moradores de apartamentos da R. Moras compareceram em peso à reunião do Plano Regional. Este caso foi relatado para se ter uma idéia de alguns dos conflitos de vizinhança que ocorrem nos bairros de alta renda de São Paulo e que grande destaque tiveram nos debates do Plano Regional das subprefeituras do Quadrante Sudoeste.

Não pretendemos aqui desqualificar a legitimidade dessas defesas, protestos e reivindicações. Muito pelo contrário. Eles são válidos e legítimos. O que pretendemos desqualificar é a identificação – que a idéia de Plano Diretor pretende difundir – dessas defesas e protestos com o interesse público e com os destinos da cidade. Pretendemos mostrar também, como são diferentes os problemas urbanos das diferentes classes sociais e como são diferentes suas participações nos debates públicos.

Há décadas a cidade de São Paulo vem apresentando esse tipo de conflitos, quase todos manifestados em bairros do Quadrante Sudoeste. Em todo esse tempo nunca houve Planos Diretores; apenas zoneamento, e os conflitos não cessaram. Os mais recentes foram os manifestados nos bairros de Higienópolis (um bairro de alta renda, porém repleto de edifícios de apartamentos) e Pacaembu (um bairro exclusivamente de residências unifamiliares) contra uma ampliação da FAAP – Faculdades Armando Álvares Penteado. Outro exemplo que ficou célebre foi o dos moradores de Higienópolis que se mobilizaram contra a construção de um shopping center no bairro. O exemplo mais recente está ocorrendo nos Jardins. Este mostra de forma emblemática não só que as questões de zoneamento são da maior importância para as camadas de mais alta renda, mas também como os interesses dessa classe têm a maior acolhida por parte da grande imprensa e como os interesses de duas dúzias de famílias ricas aparecem como sendo *interesse público*. Com efeito, dois dos maiores jornais do país – a *Folha de São Paulo* e o *Estado de São Paulo*, ambos do dia 06/05/2004 - abriram manchetes (idênticas) de página inteira para noticiar um evento envolvendo um empreendimento imobiliário nos Jardins e que estaria contrariando os interesses de algumas famílias da vizinhança. A manchete de O Estado de São Paulo (pg. C8) era: *Moradores do Jardins* (sic) *querem barrar novo prédio* e a da Folha de São Paulo (pg. C6) dizia: *Moradores tentam barrar obra nos Jardins*. Neste, como em todos os casos análogos, os moradores se apresentam mobilizados e organizados em

alguma associação, em geral do tipo "...amigos de..." além de revelarem total domínio do emaranhado legal representado pela legislação urbanística do município. Diz a notícia de A Folha de São Paulo:

"Moradores dos Jardins e de Cerqueira César (zona oeste) estão em pé de guerra com a prefeitura por causa da construção de um prédio residencial de 22 andares em um terreno onde hoje estão sobrados e casas térreas, no último quarteirão da alameda Joaquim Eugênio de Lima, próximo à rua Estados Unidos.... Os moradores, representados pela Sociedade dos Amigos e Moradores do Bairro Cerqueira César/Jardins, pesquisaram a legislação e chegaram à conclusão de que o prédio estava ilegal. Queremos proteger esses terrenos, porque a lei não permite que seja erguido um prédio no local. Se a gente não ficar de olho, não existem muitos fiscais para cuidar de nossa cidade, afirmou a relações públicas (nome da pessoa) integrante da Associação"

Note-se não só o já mencionado nível de competência, organização e informação dos moradores, como também o fato de disporem dos serviços de uma *relações públicas* e ainda o de chamarem os seus interesses e os de seus bairros de interesses *"da cidade"*. Não haveria muitos fiscais para cuidar *"... da cidade..."*

11.4 – AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS CONDUZIDAS PELO LEGISLATIVO

Este item contém três sub-itens a saber:

11.4.1 – Os debates sobre o PL 290 do Plano Diretor Estratégico.
11.4.2 – Os debates sobre os PLs 522/03 e 529/03
11.4.3 – Os debates sobre o PL 139/03

Audiências públicas sobre Plano Diretor são exigência tanto da Lei Orgânica do Município de São Paulo como do Estatuto da Cidade. A Câmara Municipal de São Paulo, por meio da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, promoveu três audiências públicas – todas realizadas na Câmara - sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Além disso houve uma Audiência promovida pela Comissão de Constituição e Justiça (17/06/2002 das 14 as 19hs), 16 debates regionais em diversas subprefeituras e 8 debates temáticos, realizados na Câmara no chamado "Plenarinho", totalizando 25 debates."

Além desses debates e audiências houve aqueles sobre os Projetos de Lei no. 522/03 (Zoneamento) e 529/03 (Planos Regionais) e finalmente os debates e audiências sobre o Projeto de Lei 139/03 que resultou da fusão destes dois últimos. Com essa fusão foi decidido que, havendo novo projeto de lei, as audiências públicas já realizadas sobre os dois projetos anteriores haviam sido prejudicadas. Foi então decidido que haveria nova rodada de audiências, tendo sido então programadas mais dez (10) audiências, sendo oito(8) "painéis" e três "audiências" (ver explicação mais adiante). Todas foram convocadas pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal, presidida pelo Vereador Toninho Paiva. As três audiências foram realizadas na Câmara Municipal e os painéis espalhados por diversos locais da cidade.

11.4.1- AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO(*)

Como já cito no Capítulo 5, a maior parte dos 308 artigos do Plano Diretor Estratégico versa sobre generalidades: princípios, objetivos, ações estratégicas. Talvez em virtude dessa generalidade os debates sobre o PDE tenham atraído pouca atenção da sociedade e da imprensa.

A questão do coeficiente 1 (um) além de oferecer uma boa oportunidade para se refletir sobre a questão da participação popular, rapidamente abordada nos primeiros itens deste capítulo, oferece também a oportunidade para se refletir um pouco sobre o papel dos "princípios gerais" (redundância, pois todo princípio é geral) na legislação municipal; na verdade em qualquer lei, mas vamos tratar aqui do caso da lei municipal. Há uma descrença generalizada por parte da sociedade em geral, quanto ao papel que, nas leis, desempenham os princípios gerais. Eles seriam muito bonitos, porém inúteis. Na verdade esses princípios só são mesmo utilizados nas grandes interpretações da lei e do direito. A questão do coeficiente de aproveitamento igual a 1 abriu uma interessante oportunidade para o debate de tais "grandes interpretações" já que chegou mesmo a encostar no mais sagrado "princípio geral" da sociedade capitalista: o princípio do direito de propriedade. Entretanto, o debate sobre esse princípio não chegou, no caso do Plano Diretor, às últimas conseqüências, ou seja a altas decisões dos tribunais, pois o Secovi – um dos contendores - acabou vencendo a disputa, sem que a posição que combatia chegasse a aparecer na lei o nos debates sobre ela no plenário da Câmara. O que esse debate colocou em jogo foram as seguintes questões:

O direito de construir é inerente à propriedade da terra urbana? Parece haver consenso entre os juristas de que a resposta é não. O direito de construir é outorgado pelo poder público ao proprietário da terra urbana. Entretanto, cabe perguntar; se a finalidade praticamente única (com raras exceções como estacionamento, por exemplo) de um terreno urbano é receber alguma edificação, parece ser sensata a idéia de que o direito de construir seria inerente ao de propriedade da terra urbana. Não teria sentido então, o poder público deixar de outorgar esse direito.

Daí decorrem então duas questões: a primeira é *quando?* a segunda é *quanto?*

Pode-se aceitar que a utilização (com alguma edificação) da terra urbana necessita de uma autorização (outorga) do poder público que, por seu lado, pode restringir essa utilização. Mas restringir quando? Neste caso, o poder público reconheceria que o direito existe, porém poderia legislar quanto a época apropriada para o exercício desse direito. Claro que sem abusos, como retardando demais a autorização para a utilização da terra. Há pouca (talvez nenhuma?) experiência no Brasil quanto à utilização dessa prerrogativa por parte do poder público. Quanto a segunda questão,a coisa é mais sutil. Há décadas o poder público, no Brasil, limita o direito de construir ou utilizar a terra urbana, sem que caiba indenização ao proprietário. Limita tanto o uso (proíbe comércio, permite apartamentos) como a intensidade do uso: exige recuos, limita altura, a ocupação do lote e a quantidade de construção que é permitido fazer sobre ele. Como vimos, essa "quantidade de construção" é regulada pelo *coeficiente de aproveitamento* que é a relação entre a área total construída de um edifício e a área do lote no qual ele é construído. Esse coeficiente não poderia então ser zero, pois isso significaria impedir o uso do terreno. Todos reconhecem que, sem indenização, o poder público pode limitar, mas não impedir o uso da propriedade (a terra urbana , no caso) Coloca-se então a grande questão que é eminentemente política – e os debates sobre o Plano Diretor de São Paulo mostraram bem isso. Até *quanto* o poder público pode restringir esse uso? Inúmeros debates havidos, principalmente entre urbanistas, sugeriram que esse "quanto" seria a ocupação da totalidade do terreno por um edifício com um pavimento, ou seja, com um coeficiente de aproveitamento igual

(*) Todo o texto sobre essas audiências, bem como aquelas sobre os projetos de lei nos. 522 e 529 foi baseado em transcrições de gravações gentilmente cedidas pelo vereador Nabil Bonduki.

a um. Qualquer coisa acima disso seria *outorgada* pelo município e essa *outorga* poderia ser onerosa.

O plano Diretor Estratégico de São Paulo chegou a propor – ou cogitar – desse coeficiente um.

A primeira audiência pública sobre o PDE foi realizada, segundo transcrições das gravações da segunda, no dia 27/06/2002. Nela falaram apenas 12 pessoas, algumas das quais mais de uma vez. Os seis vereadores que falaram e mais o Secretário Municipal do Planejamento, ocuparam o microfone (alguns várias vezes) quase tanto tempo quanto todo o restante dos oradores.

O vereador Nabil Bondiki, relator do Projeto de Lei do Plano, iniciou a sessão informando sobre os inúmeros debates já promovidos pela Câmara e sobre as colaborações e sugestões que havia recebido de mais de 150 entidades.

Essa audiência foi polarizada pelo debate em torno da questão da "outorga onerosa do direito de construir", principalmente porque dela participou ativamente um renomado jurista, o Dr. Ives Gandra Martins, na qualidade de representante do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo. Sobre esse ponto, debateram com esse juristas, principalmente os srs. Secretário Municipal do Planejamento, Arq. Jorge Wilheim e o vereador Nabil Bonduki. A dr. Martins defendeu a inconstitucionalidade da outorga onerosa, como sendo uma desapropriação do direito de construir, para posterior venda. Nesse sentido, a inconstitucionalidade do próprio Estatuto da Cidade foi debatida, assim como a possibilidade de seu questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal . A questão foi dada como controversa, tendo sido citados como tendo posição contrária, os juristas Eros Grau (*) José Afonso da Silva e José Celso Bandeira de Melo. Note-se que não foi debatida a legalidade ou não, do coeficiente de aproveitamento único ser igual a um, mas sim da outorga onerosa.

Outros oradores fizeram uso da palavra, principalmente abordando aspectos técnicos do plano, questões ambientais e manifestando posições contrárias ao regime de urgência dado à votação do Projeto-de-lei do Plano. Um único orador falou em nome da maioria excluída: a representante do Fórum dos Cortiços e Sem-Teto de São Paulo.

Nenhuma das 338 Ações Estratégicas foi mencionada

A segunda audiência pública ocorreu no dia 2/07/2002. Nela fizeram uso da palavra 28 pessoas, (exclusive os vereadores) que abordaram uma variedade de temas bem maior que a audiência anterior. Talvez maior que na audiência anterior, também tenha sido a quantidade de intervenções versando sobre generalidades do Plano, salvo (novamente) algumas alusões contrárias ao caráter de urgência conferido ao Projeto de lei. Até mesmo o Secovi, numa de suas raras aparições públicas, abordou generalidades. Muito ligeiramente, em meio a uma longa exposição sobre a história do zoneamento em São Paulo e problemas gerais da cidade, o sindicato abordou de leve a questão da urgência da votação do plano, sendo contrário as ela.

A exceção ficou por conta do Dr. Adilson Dallari, professor de Direito Urbanístico da PUC – SP que se manifestou favoravelmente à validade e constitucionalidade da *outorga onerosa*. "Na Itália, o direito de construir é zero" afirmou ele. Também afirmou não ser novidade o fato de, no Brasil, o poder público ".. diminuir o potencial de edificabilidade, mas quem quiser construir a mais tem que

(*) Hoje ministro do Supremo Tribunal Federal, nomeado por Lula.

pagar... nós fazemos isso desde a década de 30 ... Quem quer lotear, no Brasil. .tem que ceder parte do terreno ao poder público... parte essa que a doutrina chama de *concurso voluntário*.. " e o que se paga pelo solo criado teria a mesma natureza que o *concurso voluntário*. O jurista se disse "...impressionado com essa celeuma criada a respeito do direito de propriedade, da agressão ao direito de propriedade, direito adquirido...Não tem nada disso"!

Também nesta audiência nenhuma das 338 Ações Estratégicas foi mencionada.

Finalmente a terceira audiência pública ocorreu no dia 14/08/2002.

Essa audiência foi caracterizada por poucas e longas intervenções. Falaram 14 pessoas, além do Presidente da Mesa, vereador José Olimpio (PMDB) e do relator do projeto e autor do substitutivo, vereador Nabil Bonduki,

Este iniciou a audiência apresentando uma síntese dos trabalhos até então realizados pela Câmara, dentre eles 25 audiências públicas regionais, temáticas e gerais (não incluídas neste texto) e que, com várias outras, e ainda com a contribuição de inúmeras pessoas, técnicos e entidades, subsidiaram um processo de contínua reelaboração, sob sua liderança, de um Projeto Substitutivo àquele enviado pelo Executivo à Câmara. Foi ao longo desse processo que surgiu o Projeto final aprovado e encaminhado ao Executivo para sanção.

Um destaque dessa audiência pública foi uma das raras manifestações de um setor econômico, no caso, um representante do Sindicato dos Estacionamentos e Garages do Estado de São Paulo O arq. Cândido Malta Campos Filho queixou-se de ter recebido o Projeto do Plano pela internet as 21 hs da véspera e que levara duas horas para imprimi-lo. Ao terminar sua leitura já eram 3.30 horas. Mesmo assim conseguiu formular e expor – longamente - na audiência, inúmeras críticas técnicas ao plano. Parte dessas críticas foram em seguida respondidas, também longamente, pelo vereador Nabil Bonduki. Os demais oradores falaram sobre generalidades, com algum destaque para questões ambientais.

Nessa audiência não falou nenhum representante da maioria da população, ou seja, dos mais pobres.

Também nessa reunião, nenhuma das 338 Ações Estratégicas foi mencionada.

11.4.2 – AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE OS PL 522/03 e 529/03

Também aqui – tal como já ocorrera nos debates nas subprefeituras, - o Zoneamento polarizou os debates, com enorme destaque para os bairros das camadas de mais alta renda.

O art. 6 (como também o art. 271) do Plano Diretor Estratégico, aprovado através da lei no. 13.430 de 13 de setembro de 2002 determina que "Os Planos Regionais, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano de Circulação e Transportes e o Plano de Habitação são complementares a este plano e deverão ser encaminhados ao legislativo municipal até 30 de abril de 2003." Como já se comentou, foi decidido que os dois primeiros seriam cada um, um projeto de lei, ou seja, cada um tornar-se-ia uma lei e portanto, cada um estaria sujeito a audiências públicas, já que eram "complementares" ao Plano Diretor Estratégico. Os dois últimos, inexplicavelmente, não precisariam. Assim, os dois primeiros chegaram à Câmara e se tornaram dois projetos de lei separados: o de no. 522 e o de no. 529, os quais começaram a percorrer os trâmites legais, nos quais se incluíam as audiências públicas.

Alguns meses depois, foi decidido que ambos os projetos deveriam ser fundidos num só, o que de fato ocorreu, decorrendo daí o Projeto de Lei no 139, que consolidava tanto os Planos Regionais como o de Uso e Ocupação do Solo e que passou a ser chamado simplesmente de " Projeto dos Planos Regionais". Como se tratava de novo projeto, concluiu-se que as audiências públicas já havidas, não seriam validas para este. Foram então programadas novas audiências para esse Projeto de Lei no. 139.

A seguir são sintetizados esses dois ciclos de audiências ou seja: aquelas do tempo em que havia dois projetos de lei (o 522 e o 529) e aquelas do tempo em que estes foram fundidos num só, o 139.

O quadro no.10 apresenta a programação e outras informações sobre o primeiro ciclo de audiências públicas (_PLs 522 e 529) as quais foram organizadas por Tema e por Região da Cidade. Esse quadro já é bastante eloqüente; ele mostra, por exemplo, que as regiões de alta classe média e os temas caros a essas classes se destacam. O quadro mostra também que os debates de maior audiência foram os das subprefeituras do Quadrante Sudoeste (Região Oeste -Butantã, Pinheiros e Lapa) seguindo-se o das subprefeituras que abrangem a segunda de maior concentração de classes média e média alta do município, que é a Zona Norte 1. Além disso, essa zona tem sua população de classe média altamente mobilizada em torno da questão ambiental, dada sua proximidade à Reserva da Cantareira e ao Horto Florestal. Em contraste com essa audiência, note-se a minúscula participação da população e de oradores nas populosas subprefeituras da Zona Leste: 25 pessoas assinaram a lista de presença na Zona Leste 1B , sendo que 19 falaram. Na reunião da Zona Leste 1 A, apenas 8 pessoas falaram.

A primeira audiência temática - sobre aspectos gerais (12/11) - teve longa exposição por parte do Secretário Municipal do Planejamento, dos técnicos municipais e do próprio presidente. O primeiro destacou a grande quantidade de debates (já aqui mencionada), abordou questões como o Conselho de Política Urbana e realçou: "O interesse público... não é sinônimo de interesse de todos. Há interesses conflitantes e que são legítimos.... numa sociedade plural é isso que ocorre." Na verdade, o perigo não é confundir o "interesse público" com o de todos mas sim contribuir para identificar - como na prática acaba fazendo o Plano Diretor - o "interesse público" com os interesses de uma pequena minoria.

Uma representante da atuante Associação de Segurança e Cidadania – ASEC disse que não falaria naquela audiência porque "... nosso trabalho foi prejudicado..." pois "... não tivemos conhecimento dos planos...ainda não temos os mapas definitivos... neste mapa que está aqui é impossível saber o que está acontecendo na minha área." A insuficiência de mapas e de informações foi criticada por outros oradores e foi objeto de queixas por parte do auditório e tentativas de explicações por parte da mesa. A maioria dos oradores representava bairros de alta classe média, todos do Quadrante Sudoeste – Pacaembu, Campo Belo, Jardim Petrópolis, Butantã , Brooklin Novo, Amigos do Parque Ibirapuera, Alto de Pinheiros, Vila Buarque, Consolação, Vila Mariana e bairros vizinhos, Vila Cordeiro, Cequeira César etc. Uma pequena minoria falou de problemas de outras regiões da cidade. Foi grande a ênfase em torno de questões ambientais, mesmo por parte destes últimos: APA (Área de Proteção Ambiental) do Carmo e mata atlântica, bacias hidrográficas, piscinões e lixões . A audiência sobre Sistema Viário, Transportes e Uso do Solo (19/11) , pouco falou de transportes, mas sim, dominada que foi pela classe média alta, dos incômodos trazidos pelo tráfego. A maioria dos oradores falou de problemas de tráfego e morava em bairros do Quadrante Sudoeste. A atuante representante da já citada Associação de Segurança e Cidadania – ASEC (que atua na região do Morumbi) , protestou, alegando que o PL 522 que o público tinha, era diferente daquele que a mesa

QUADRO No.10

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE OS PL 522 E 529

Por Região(*) Região	Data	Pessoas Presentes	Oradores
Centro	22/11/03	np	np
Oeste (Butantã, Lapa, Pinheiros) (*)	22/11/03	219	24
Sul 2 B (Parelheiros)	23/11/03	66	np
Leste 1B (V. Prudente, Sapopemba. S. Mateus)	28/11/03	25	19
Leste 2 (C. Tiradentes, E. Matarazzo, Guaiana-Zes, Itaim Paulista, Itaquera, S. Miguel)	29/11/03	np	np
Norte 1 (V. Maria, V. Guilherme, Tremembé, Jaçanã, Santana, Tucuruvi(*))	30/11/03	147	np
Norte 2 (Perus, Pirituba, Freguesia, Brasilêndia Casa Verde, Cachoeirinha)	30/11/03	np	21
Leste 1 A (Aricanduva, Mooca e Penha)	1/12/03	80	8
Sul 2 A – Santo Amaro, Campo Limpo, C. Ademar etc	7/12/03	(*)	(*)
Sul 1 – Vila Mariana, Ipiranga, Jabaquara	7/12/03	(*)	(*)
Por Tema – todas realizadas na Câmara			
Aspectos gerais	12/11/03	128	31
Uso residencial e incômodos	17/11/03	65	np
Sistema Viário, transportes, uso do solo	19/11/03	120	31
Adensamento e uso do solo	20/11/03	56	21
Operações Urbanas	26/11/03	np	13
Habitação	27/11/03	87	18
Meio Ambiente	03/12/03	80	21
Avaliação das audiências	04/12/03	34	(*)

(*) Reuniões total ou parcialmente suspensas.
np – Não pesquisado

tinha, recolocando os debates sobre a divergência ou insuficiência de informações. A destinação da Chácara de Jóquei voltou a ser abordada. Falaram o Defenda São Paulo e moradores de Vila Olímpia, Campo Belo, Pacaembu, Vila Mariana, Vila Primavera (entre Jardim Paulista e Itaim) Morumbi, Campo Limpo, Vila Mariana, Panamby, Consolação, Butantã, Rua Sampaio Vidal, Jardim Novo Mundo (ao lado da Av. Bandeirantes) etc. e ainda representantes da Associação João de Barro, Associação Brasileira de Pedestres. Todos representantes de bairros do Quadrante Sudoeste.

A reunião sobre Adensamento e Uso do Solo (20/11) tinha clara e destacada presença de organizações de bairros das classes média e acima da média – Vila Nova Conceição, Vila Mariana (questões do entorno do Instituto Biológico) Campo Belo, Vila Madalena, Cerqueira César, Jardins

etc. Foram abordadas questões como a necessidade de simplificação dos planos, de menor adensamento em determinadas regiões, os métodos de controle da incomodidade, e generalidades sobre o zoneamento.

A Audiência da Zona Oeste (22/11), a de população mais rica da cidade, teve a presença recorde de 219 pessoas, mas não o record de oradores. A quase totalidade das intervenções abordou ruas ou bairros do Quadrante Sudoeste, inclusive com temas e oradores recorrentes como questão da destinação a ser dada à Chácara do Jóquei e a representante da Associação de Segurança a Cidadania ASEC. Foram mencionadas questões relativas às enchentes do córrego Pirajussara, à estação do metrô na Vila Sônia, à Rua Natingui, ao corredor da Av. Rebouças, generalidades sobre o zoneamento e suas relações com o sistema viário e as zonas exclusivamente residenciais ZER. Uma única rua – a R. Avaré, no Pacaembu – foi objeto de várias intervenções. Minoritariamente foram abordadas questões referentes as ZEIS e ao Centro.

No dia 26/11 houve uma reunião sobre um tema do mais alto interesse para o Secovi: as Operações Urbanas Este sindicato, entretanto, nela não fez uso da palavra. Foi uma das reuniões menos expressivas. Apenas 13 pessoas fizeram uso da palavra. Das 77 páginas de transcrições dessa reunião, 41, ou seja, mais de metade, são ocupadas por falas de pessoas do governo municipal, ou seja, do presidente da reunião, de um técnico de Sempla e de vereadores. Excetuados estes, a quase totalidade falou sobre questões referentes aos bairros de população de alta renda como Brooklin Novo, Vila Cordeiro, Campo Belo, Jardins Europa, Paulista e Paulistano e Brooklin Velho. Uma pequena minoria falou sobre São Mateus, córrego Aricanduva e Av. Jacu-Pêssego (Zona Leste).

A Audiência sobre Habitação (27/11) um tema do maior interesse para a maioria da população, foi das que apresentou menor número de oradores. Nela compareceram vários técnicos municipais que usaram longamente da palavra em explicações técnicas. As ZEIS foram o tema mais abordado, mas a reciproca não foi verdadeira. A maior parte dos temas abordados não foram as ZEIS. Uma grande parte dos oradores não falou do Plano de Habitação mas de generalidades, como por exemplo, a queixa de que a Prefeitura joga restos de um piscinão numa área que deveria ser um parque e queixas contra os programas habitacionais da prefeitura e sobre as inscrições nesses programas. Os temas abordados pelos oradores variaram de pedidos de creche à condenação à imigração de nordestinos ("... eles roubam lá e nós temos que resolver o problema aqui...Porque São Paulo tem que resolver um problema nacional"); do "equilíbrio ambiental da cidade" à necessidade de um "plano global" para a região. Houve um orador que apresentou uma proposta sobre a reserva de parte dos recursos das outorgas onerosas, para fins de habitação de interesse social, classificada de "boa idéia"por parte do presidente da sessão, vereador Nabil Bonduki.

A Audiência Regional da Região Leste 1A , abrangendo as subprefeituras de Aricanduva, Mooca e Penha, (1/12/03) foi realizada na Universidade da Cidade, Vila Carrão. Apenas oito (8!) pessoas fizeram uso da palavra. Estavam presentes os subprefeitos da Mooca, Aricanduva, e um representante da Subprefeitura de Itaquera. A ausência do subprefeito da Penha foi justificada por estar ele em lua-de-mel. Estavam presentes o Fórum Urbanístico da Penha, a Associação Comercial Distrital do Tatuapé (que falou sobre o adensamento ao longo de avenidas) e a Associação Leste dos Engenheiros e Arquitetos da Cidade de São Paulo. Depois das habituais explicações por parte de técnicos municipais, três oradores abordaram questões referentes ao Córrego Tiquatira, seu parque inconcluso e sua avenida de fundo de vale. Foram abordadas ainda questões referentes a ZEIS, Operações Urbanas, parques lineares e meio ambiente. Como dito acima, apenas 8 pessoas falaram nesta reunião, revelando o desinteresse por parte dos moradores dessa populosa região.

A reunião temática sobre Meio Ambiente teve lugar no dia 3/12/03 e, para um tema tão caro às classes acima da média, não foi das mais concorridas nem das que contou com maior número de oradores: 21 pessoas falaram. Depois das explicações de praxe por parte dos técnicos municipais, a palavra passou ao plenário. A absoluta maioria dos oradores abordou generalidades ou questões do Quadrante Sudoeste, especialmente seu meio ambiente – destino da Chácara do Jóquei (um tema recorrente em várias reuniões) Córrego Pirajussara, Jardim Petrópolis, Pacaembu, Brooklin, Cerqueira César. Pequena parte dos oradores falou sobre a Zona Leste (Aricanduva, São Mateus, Vila Prudente) e sobre outras regiões da cidade (Jaraguá).

Na última Audiência Pública por temas, – de avaliação das audiências - no dia 4/12/03 o vereador Nabil Bonduki informou que na véspera, as 20hs havia recebido "...uma liminar do juiz de direito José Antônio Lavoras Raick que determina suspender, até eventual decisão em contrário do Poder Judiciário, o processo legislativo dos projetos de lei nos. 522/03 e 529/03 encaminhados à Câmara Municipal pela Prefeitura Municipal em 11/08 p.p. O juiz determina que sejam publicados em dez dias todos os documentos relativos a esse PL, inclusive mapas, quadros e anexos..." Faltava ainda realizar duas audiências regionais: uma da Vila Mariana/Jabaquara/Ipiranga e uma de Campo Limpo/ Capela do Socorro/Cidade Ademar.

A Audiência foi suspensa.

11.4.3 – AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE O PL no. 139/03

Recorde-se que esse projeto de lei resultou da fusão dos dois abordados no item anterior. Envolvia um plano para cada subprefeitura e por isso passou a ser conhecido como projeto de lei dos Planos Regionais. Como já foi dito, houve necessidade de recomeçar as audiências públicas já que havia um novo Projeto de Lei. Caso fosse manter a prática de realizar uma audiência por subprefeitura, seriam necessárias mais 31 audiências, as quais deveriam ter lugar, como diz a lei, "durante a tramitação" do projeto e ainda obedecendo prazos fixados no Regimento Interno da Câmara. Foi considerado que isso retardaria demais a tramitação, que aliás já se alongava bastante. Apesar disso, e como a Câmara desejasse oferecer ampla oportunidade de debate do projeto, a solução encontrada para faze-lo ampla, porém rapidamente, foi realizar, em duas semanas, audiências "oficiais" e "não oficiais". Estas foram chamadas de "Painéis". Na prática não houve diferença entre os "Painéis"e as "Audiências Públicas". Estas últimas, dado seu caráter "oficial" foram realizadas na Câmara e foram a primeira e a última. Os "Painéis" foram realizados nas Subprefeituras, sempre por iniciativa da Câmara e sob a presidência de um vereador em geral os Srs. Toninho Paiva ou Nabil Bonduki. Neste texto, tanto as "oficiais""como as "não oficiais" serão chamadas de "Audiências Públicas" Mesmo assim, não houve tempo para se fazer uma audiência por subprefeitura e foi mantida a prática de agrupar algumas delas para uma única audiência. Tudo aparentemente muito justo... aparentemente. Porquê "aparentemente"? Porquê as subprefeituras com população mais pobre foram agrupadas em enormes conjuntos e as com população mais rica, simplesmente não foram agrupadas. O critério seguido nesse agrupamento foi altamente revelador da importância conferida pela Câmara aos Planos Regionais, segundo as diferentes regiões e classes sociais da cidade. No Quadrante Sudoeste as subprefeituras não foram agrupadas e houve uma audiência para cada uma. Nas regiões mais pobres não houve enormes agrupamentos de Subprefeituras e uma única audiência para eles. A seguir são mostrados esses agrupamentos e depois a programação das audiências e painéis, com a indicação (*) das audiências em subprefeituras de população mais rica e que não sofreram qualquer agrupamento.

Agrupamentos

Macro Leste	11 subprefeituras da Zona Leste que aparecem mais adiante.
Macro Norte	Santana/Tucuruvi, Vila Maria/Vila Guilherme, Tremembé/Jaçanã, Casa Verde/ Cachoeirinha, Perus, Pirituba, Freguesia do Ó.
Macro – Sul	Ipiranga, Jabaquara, Vila Mariana, Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, M'Boi Mirim, Santo Amaro e Parelheiros.

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PROJETO DE LEI No. 139

Painéis

Butantã (*)	08/06/04
Macro-Leste	15/06/04
Macro Sul	16/06/04
Lapa (*)	17/06/04
Pinheiros(*)	19/06/04
Vila Mariana/Ipirangai*)	19/06/04
Santo Amaro(*)	20/06/04
Macro Norte	21/06/04
Sé	

Audiências públicas

Primeira Geral	08/06/044
Segunda Geral	23/06/04

Para a Zona Leste inteira, a mais pobre da cidade, nada menos que 11 Subprefeituras, totalizando 3,7 milhões de habitantes, foram reunidas para uma única Audiência. Mesmo assim, como se verá mais adiante, para essa gigantesca região, essa única audiência se limitou a uma hora de "debates". Também na Zona Norte, 7 (sete) sub- prefeituras (representando 2,16 milhões de habitantes) foram reunidas para uma única audiência. O quadro 11 mostra o calendário dessas reuniões e as populações de alguns agrupamentos de subprefeituras de população mais pobre, contrastando com as populações das mais ricas.

As duas reuniões "oficiais" foram realizadas na Câmara Municipal. A primeira foi prevista para durar (e durou) das 8 as 14hs. A segunda foi uma grande assembléia - a maior audiência pública já realizada na Câmara – também prevista para durar das 8 as 14 hs teve esse tempo ampliado. Sobre essa audiência será dedicado, mais adiante, um tópico específico deste texto.

Este capítulo relata, de maneira sintética, o ocorrido nessas reuniões a partir de nossas observações e não nas transcrições da Câmara como nas reuniões anteriores. Comparecemos três dessas reuniões as quais constituem uma amostra muito representativa do conjunto delas e isso será explicado adiante.

QUADRO No 11

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E PAINEIS
PL 139/03

Regiões	Data	População (Em 1.000 hab.)
Primeira Geral na Câmara (oficial)	08/06/2004	Toda a cidade
Butantã (uma subprefeitura)	08/06	343,00
Macro Leste (11 subprefeituras)	15/06	3.696,00
Macro Sul (9 subprefeituras)	16/06	-
Lapa (uma subprefeitura)	17/06	269,3
Pinheiros (uma subprefeitura)	19/06	272,6
Vila Mariana/Ipiranga (duas subprefeituras)	19/06	-
Santo Amaro (uma subprefeitura)	20/06	218,00
Macro Norte (sete subprefeituras)	20/06	2.160,00
Sé (uma subprefeitura)	21/06	-.
Segunda (e última) Geral na Câmara (oficial)	23/06	Toda a cidade

Foram elas as reuniões da subprefeitura do Butantã, a da região Macro-Leste e à ultima audiência pública, referente a toda a cidade. A reunião do Butantã – uma subprefeitura do Quadrante Sudoeste – foi representativa dos bairros de mais alta renda. A da Região Macro-Leste – que reúne 3,7 milhões de habitantes, ou seja, 35,4% da população da cidade – foi representativa da maioria popular. Finalmente a última reunião foi representativa de toda a cidade, pois se referia a toda ela e foi realizada no centro, na Câmara Municipal.

Em síntese, o que esses debates revelaram - e que aparece descrito a seguir - foi o quase total desinteresse das camadas populares – inclusive das organizações populares - pelos Planos Regionais. Os principais movimentos pela terra e pela moradia de São Paulo neles tiveram uma participação discretíssima, quando não ausência. Isso ocorreu, por exemplo, com o MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, com a UNMP - União Nacional dos Movimentos Populares, com a ADM- Associação em Defesa da Moradia, ou com a UMM – União dos Movimentos de Moradia. A sra. Maria Isilda Camilo, coordenadora dos movimentos Sem Terra da Zona Norte e da ADM, em depoimento dado ao autor declarou que, nas reuniões dos Planos Regionais, a Zona Norte inteira (que abrange várias subprefeituras), apresentou apenas uma reivindicação e esta foi sobre ZEIS na Região. Declarou ainda que foi grande o número de pessoas físicas que compareceram aos debates na Zona Norte, reivindicando a regularização de loteamentos clandestinos. Como os Planos Regionais não tinham (segundo eles) propostas concretas e operacionais sobre essa questão, essas pessoas, sem possibilidade de encaminhar suas reivindicações, se limitaram a aderir às reivindicações sobre as ZEIS. Este é um dos muitos indícios de como o Plano Diretor Estratégico não atende a um dos interesses fundamentais da maioria popular. O Sr. Valdir Lima Cordeiro, Coordenador Estadual dos Movimentos de Moradia declarou que essa entidade compareceu a debates sobre o Plano Diretor Estratégico, mas que os achou "muito técnicos". Declarou ainda que sua entidade não compareceu a debates sobre os Planos Regionais. Finalmente, o Sr. Antonio José de Araújo, do MNLM concordou que a participação de sua entidade nos debates sobre os Planos Regionais foi mínima.

Estas últimas constatações merecem um destaque. A maioria dos movimentos populares extrapola a jurisdição de uma subprefeitura. São organizações que atuam fundamentalmente em escala municipal, estadual e mesmo nacional, embora eventualmente possam manifestar interesse em questões envolvendo alguns bairros. Em geral, suas atuações e reivindicações envolvem questões e âmbitos populacional e geográficos amplos e artigas plataformas de luta, como os casos dos Sem Terra ou Sem Teto. Esses movimentos lutam então, por interesses de enormes coletividades. Ao contrário, nas subprefeituras com forte presença das camadas de alta renda, a participação de organizações representativas de grandes coletividades foi muito pequena. A participação de organizações que representam muitos bairros – como o Movimento Defenda São Paulo, por exemplo - foi minoritária, diante da enorme participação de representações de um único bairro, uma ou poucas ruas, 4 lotes ou até mesmo dois lotes (como foi o caso de uma senhora que compareceu e falou, tanto no painel do Butantã como na última Audiência Pública, na Câmara).

A - Audiência na Subprefeitura do Butantã
Peles, prero e pérolas

Esta subprefeitura do Quadrante Sudoeste contem vários bairros de classe média e alguns (Zonas Z-1) de classe alta. O Quadro No. 12 apresenta dados demográficos e de estratificação de rendimentos segundo os distritos que constituem essa subprefeitura. Como já foi dito acima, o critério seguido nos agrupamentos de subprefeituras foi altamente revelador da importância conferida pela Câmara aos Planos Regionais, segundo as diferentes regiões e classes sociais da cidade. No caso do Butantã, por exemplo, houve uma audiência somente para essa subprefeitura que tem apenas 343.000 habitantes. A audiência teve lugar num auditório do Instituto Butantã, no dia 8 de junho e teve inicio 18.45min. Foi presidida pelo vereador Ricardo Montoro com posterior participação do Vereador Nabil Bonduki. No momento de maior audiência chegou a ter cerca de 85 pessoas presentes. A reunião iniciou-se com uma exposição por parte de um técnico da Prefeitura. Mais de 30 pessoas fizeram uso da palavra.

QUADRO No.12

POPULAÇÃO E RENDIMENTOS SEGUNDO DISTRITOS DA SUBPREFEITURA DO BUTANTÃ

SMB - PREFEITURAS E DISTRITOS	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICILIOS	FAIXAS SALARIAIS						SEM RENDTO.	
			ATÉ 5 SM		> 5 A 20 SM		> 20 SM			
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
BUTANTÃ	342988	96970	39829	41,1%	33744	34,8%	13995	14,4%	9402	9,7%
Butantã	52649	16386	4128	25,2%	7175	43,8%	4075	24,9%	1010	6,2%
Raposo Tavares	91204	24617	12688	51,5%	7531	30,6%	909	3,7%	3488	14,2%
Rio Pequeno	111756	31135	14209	45,6%	10616	34,1%	3532	11,3%	2778	8,9%
Vila Sonia	87379	24830	8803	35,5%	8422	33,9%	5479	22,1%	2126	8,6%

A maioria dos oradores eram representantes de alguma associação, e a maioria abordou questões relacionadas com Z-1. Vários oradores reportaram-se ao texto do Plano Diretor, revelando conhecê-lo bem, já que citavam seus artigos. Uma oradora que se identificou como Dra. Márcia, afirmou que "...80% das questões levantadas pelos presentes referiam-se a Zonas Z-1..." e com base nisso pediu que elas fossem preservadas. Era evidente pela simples observação dos presentes, (e pelos modelos dos carros estacionados fora) que a quase totalidade deles era das classes alta ou média alta. Muitos

senhores envergavam paletó e gravata e muitas senhoras exibiam peles (era uma gélida noite típica do inverno paulistano) preto e pérolas.

Das mais de 30 pessoas que falaram, apenas dois moradores o fizeram em nome de população de baixa renda, um deles dizendo que via ali apenas três "...gatos pingados..." representando bairros populares. Um desses oradores falou em nome dos moradores da Favela de Paraisópolis, e outro em nome da COHAB Raposo Tavares, ambos criticando as ZEIS localizadas nessas regiões.

Inúmeros foram os oradores representantes de bairros que estão dentre os de mais alta renda de São Paulo, como Cidade Jardim e Morumbi. Várias Associações de Moradores desses bairros intitulavam-se SOS Corredores, envolvendo pessoas moradoras em ou afetadas por vias desses bairros que passaram a apresentar tráfego intenso - inclusive em decorrência da abertura do túnel sob o Rio Pinheiros. Alguns oradores abordaram questões envolvendo apenas alguns lotes, como um representante de uma rua que oferece entrada ao Campus da USP a partir da R. Alvarenga (4 lotes).

B – Audiência Pública na Região Macro-Leste: subprefeituras da Mooca, Sapopemba, Vila Prudente, Aricanduva, Penha, Itaquera, Ermelino Matarazzo, Itaim Paulista. São Miguel Paulista, Guaianazes e Cidade Tiradentes (Macro Leste).
Uma única audiência para 3,7 milhões de habitantes

Uma das maiores evidências de como o Plano Diretor não diz respeito aos interesses das camadas populares e excluídas - ou seja, da maioria da população - foi dada por essa Audiência Pública. Com efeito, a Câmara Municipal programou uma única audiência para nada menos que todas as 11 Subprefeituras que constituem a Zona Leste inteira e cujas populações somadas totalizam 3.696.248 habitantes, ou seja, 35,4% da população total do município!

O Quadro no. 13 apresenta dados demográficos e de estratificação de rendimentos segundo os distritos dessas 11 subprefeituras que constituem a a Zona Leste, a maior da cidade.

O que significa o fato de uma única audiência pública ter sido convocada para debater os Planos Regionais e o de Uso do Solo de uma região que abrange 1/3 da população do município? O que significa o fato de que, no Quadrante Sudoeste, uma reunião foi marcada para debater o Plano de cada subprefeitura (cerca de 300.000 habitantes cada uma) – como as de Pinheiros e Butantã – e na Zona Leste a proporção tenha sido de uma reunião para 3,7 milhões de habitantes? Significa que a Câmara Municipal e os vereadores desprezam a população da Zona Leste? Significa que os vereadores desprezam seus eleitores da Zona Leste? Ignoram os problemas de seus eleitores da Zona Leste? Não zelam pelos interesses da Zona Leste? Não acreditamos. Muito pelo contrário: a nosso ver eles conhecem muito bem os problemas dos moradores da Zona Leste e sabem muito bem que os Planos Regionais passam muito longe da solução desses problemas. Sabem muito bem que os Planos Regionais nada têm as dizer para a as classes populares que são a absoluta maioria dos moradores da Zona Leste. Talvez não tenham querido convocar uma audiência por subprefeitura da Zona Leste e correr o risco de não aparecer ninguém. Sim, porquê – apenas uma hipotética negra de três – se para uma reunião que representava 3,7 milhões de pessoas estavam presentes, na hora de pico, cerca de 60 pessoas, para 300.000 habitantes (população média de uma subprefeitura) compareceriam – na hora de pico – 6 pessoas !

No Quadrante Sudoeste as coisas foram bem diferentes

A única audiência pública realizada para essas 11 subprefeituras ocorreu no dia 15 de junho no Auditório da Universidade Cidade de São Paulo, a R. Cesário Galeno no. 423/483, Vila Carrão.

A audiência, marcada para iniciar-se às 19hs, teve inicio às 20hs sob a presidência do Vereador Toninho Paiva. Estavam presentes vários sub prefeitos e representantes de Associações Comerciais de bairro e um representante da Associação Comercial de São Paulo (sr. Walter Iihoshi).

Inicialmente houve uma exposição que englobou todos os Planos Regionais das 11 subprefeituras (!) por parte de técnicos municipais que durou uma hora. Foi exposto então o PL 139/04 "Que Institui os Planos Regionais Estratégicos, Dispõe sobre o Parcelamento, Disciplina e Ordena o Uso e a Ocupação do Solo" (sic) e o "Plano Municipal de Circulação Viária e Transportes." Já eram 21hs quando tiveram inicio as intervenções orais dos presentes. No pico de audiência, estes totalizaram cerca de 60 pessoas, sendo que ao final havia menos que 40 presentes. Após falar o primeiro orador, por exemplo, este se retirou, acompanhado de mais 6 pessoas. Não havia ninguém consultando os vários mapas afixados nas paredes, ao contrario das reuniões de Pinheiros e Butantã, nas quais dezenas de pessoas – as vezes de lupa em punho e espremendo os olhos postados a 10cm do mapa - examinavam e discutiam entre si, os diversos mapas afixados nas paredes.

O primeiro a falar foi o representante da Associação Comercial de São Paulo, que basicamente pediu que a votação dos Planos Regionais fosse adiada, pois acreditava que o tema, dada sua importância e complexidade, exigia mais tempo de discussão. Essa fala (que não abordou o plano em si) provocou apartes e debates, inclusive com a intervenção de três oradores representando o Executivo e Legislativo municipais, que não representavam a comunidade nem falaram sobre o plano o subprefeito da Penha, um técnico de Sempla que estava a mesa e um assessor da vereadora Tita Dias. Todos contrários a concessão de mais tempo para debates e votação do plano e alegando que o

QUADRO 13

POPULAÇÃO E RENDIMENTOS DE TODAS AS SUBPREFEITURAS QUE CONSTITUEM A ZONA LESTE

SUB-PREFEITURAS E DISTRITOS	POPULAÇÃO	Nº DE RESP. POR DOMICÍLIOS	FAIXAS SALARIAIS							
			ATÉ 5SM		>5 A 20 SM		>20 SM		SEM RENDTO.	
	habitantes		Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
Aricanduva	266838	76867	3561*	46,3%	30121	39,2%	5793	7,5%	5342	6,9%
Aricanduva	94813	26109	13146	50,4%	9602	36,8%	938	3,6%	2423	9,3%
Carrão	78 175	22992	9672	42,1%	9693	42,2%	2177	9,5%	1450	6,3%
Vila Formosa	93 850	27766	12769	46,1%	10828	39,0%	2678	9,6%	1449	5,3%
Cidade Tiradentes	190657	49677	31848	64,1%	9936	20,0%	133	0,3%	7759	15,6%
Cidade Tiradentes	190657	49677	31848	64,1%	9937	20,0%	133	0,3%	7759	15,6%
Ermelindo Matarazzo	204851	56881	32686	57,5%	18966	33,3%	1418	2,5%	3611	6,3%
Ermelindo Matarazzo	106838	29241	17052	58,3%	8836	30,2%	570	1,9%	2282	9,5%
Ponte Rasa	98 113	27640	15635	57,3%	10130	36,6%	848	3,1%	829	3,0%
Guaianazes	256319	66151	43787	66,2%	11769	17,8%	289	0,4%	10306	15,6%
Guaianazes	98546	25598	16214	63,3%	5379	21,0%	158	0,6%	3847	15,0%
Lajeado	157 773	40553	27573	68,3%	6390	15,8%	131	0,3%	6459	15,9%
Itaim Paulista	359215	93627	59647	63,7%	18871	20,2%	675	0,7%	14440	15,4%
Itaim Paulista	212733	55024	36745	65,7%	10518	19,1%	320	0,6%	6443	15,3%
Vila Curuça	146 482	38603	23886	61,3%	8355	21,6%	355	0,9%	5997	15,5%
Itaquera	489502	130074	75348	54,5%	40982	31,5%	2288	1,8%	15856	11,0%
Itaquera	201512	53442	30335	56,7%	15997	29,9%	959	1,8%	6161	11,0%
José Bonifácio	107082	28621	15340	53,5%	9850	34,4%	294	1,0%	3137	11,0%
Cidade Líder	116841	31125	15933	51,2%	10606	34,1%	680	2,2%	3902	12,5%
Pq. Do Carmo	64067	19886	9348	55,3%	4529	26,8%	355	2,1%	2656	15,7%
Mooca	308161	97227	34638	35,8%	42800	44,0%	14290	14,7%	5507	5,7%
Água Rasa	85 896	26554	11245	42,3%	10859	40,9%	2686	10,1%	1766	6,7%
Belem	39 622	11678	4431	37,9%	5017	43,0%	1297	11,1%	933	8,0%
Brás	25 158	8167	3688	45,2%	3599	44,1%	511	6,3%	369	4,5%
Pari	14 824	4408	7915	43,4%	1918	43,5%	321	7,3%	254	5,8%
Tatuapé	79 381	25791	7180	27,8%	11858	46,0%	5625	21,8%	1128	4,4%
Mooca	63280	20629	6173	29,9%	9549	46,3%	3850	18,7%	1057	5,1%
Penha	475879	137264	67924	49,5%	51912	37,8%	5685	4,1%	11743	8,6%
Artur Alvim	111 210	31595	16352	51,8%	11649	36,9%	509	1,6%	3085	9,8%
Cangaiba	137 442	38394	20466	53,3%	13241	34,5%	1141	3,0%	3543	9,2%
Penha	124292	37451	16805	44,9%	15002	40,1%	2378	6,3%	3268	8,7%
Vila Matilde	102 935	29824	14298	47,9%	12020	40,3%	1659	5,6%	1847	6,2%
São Mateus	381718	100920	59605	59,1%	26531	26,3%	1053	1,0%	13731	13,6%
Iguatemi	101 780	25654	16507	64,7%	4847	18,7%	106	0,4%	4200	16,2%
São Mateus	154850	41911	22678	54,1%	14008	33,4%	743	1,8%	4481	10,7%
São Rafael	125 088	33055	20126	60,9%	7675	23,2%	204	0,6%	5050	15,3%
São Miguel Paulista	239332	63917	42106	65,9%	16358	25,6%	973	1,5%	4462	7,0%
São Miguel Paulista	97373	26660	15913	59,7%	7487	28,1%	519	1,9%	2741	10,3%
Vila Jacuí	141 959	37257	26193	70,3%	8868	23,8%	454	1,2%	1721	4,7%
Vila Prudente/Sapopemba	523676	140158	78634	53,1%	48513	32,7%	5283	3,6%	15728	10,6%
São Lucas	139 333	40661	26425	47,5%	15962	38,1%	1940	4,7%	3534	8,6%
Sapopemba	282239	76110	44758	58,8%	20906	27,3%	753	1,0%	9781	12,9%
Vila Prudente	102104	31187	14447	46,3%	11743	37,7%	2590	8,3%	2413	7,7%
TOTAL	3 696 248	1 020 783	557 620	54,6%	316 757	31,0%	37 879	3,7%	108 504	10,6%

mesmo havia sido exaustivamente debatido.

Excetuados esses três servidores públicos (que, como dissemos não debateram questões internas dos planos) o total de oradores foi de apenas nove (9).

Ao contrário do que ocorreu na Subprefeitura do Butantã, o tema predominante abordado por esses poucos oradores não foi do zoneamento de áreas exclusivamente residenciais (que, aliás, não existem nem nunca existiram na Zona Leste) mas de outras questões de controle do uso do solo como o Zoneamento Industrial (abordado por um representante das Indústrias PANCO) e questões ambientais e referentes a APA do Carmo

Às 22hs - após apenas uma hora de debates – o sr Presidente da Mesa disse que a Universidade da Cidade de São Paulo havia cedido o auditório apenas para o horário das 19 as 22hs, mas que ele estenderia um pouco esse horário uma vez que havia apenas mais alguns poucos inscritos. Poucos minutos depois das 22 hs a sessão foi encerrada.

Os debates duraram portanto, apenas um pouco mais que uma hora. Estava concluída uma importante etapa da dita "Participação Popular" nos Planos Regionais e de Uso do Solo de uma região onde moram 3,7 milhões de pessoas !

C - A última audiência pública
Uma platéia qualificada

O último debate sobre o Plano Diretor foi uma Audiência Pública e teve lugar no salão nobre da Câmara Municipal de Sã Paulo no dia 23 de junho de 2004, convocada para ter lugar entre 8 e 14 hs. Em seu momento de pico, o número de presentes chegou a cerca de 450 pessoas. As 12.30 o presidente da reunião, o vereador Nabil Bonduki, fez uso da palavra para informar que as inscrições de oradores haviam sido encerradas, tendo sido inscritas 102 pessoas, o que fazia daquela a maior audiência pública da história da casa; informou ainda que até aquele momento 32 pessoas haviam feito uso da palavra e que providenciaria a prorrogação da sessão para além das 15.00 hs. Nesse momento havia cerca de 250 pessoas no auditório. Por volta das 13.30 chegou um grupo de cerca de 20 pessoas portanto enorme faixa a favor da manutenção do caráter residencial do Jardim da Saúde, bairro de classe média da zona sul da cidade.

Presidida por aquele vereador, a audiência teve inicio com o atraso de praxe, e teve a mesa momentaneamente ocupada por vários vereadores (dentre eles Miriam Atiê, Odilon Guedes, Tita Dias, Jorge Hato, Gilberto Natalino, Dalton Silvan, além do Secretário do Meio Ambiente Adriano Diogo e outros que a ocuparam por pouco tempo) mas principalmente por Ricardo Montoro (que a ocupou por muito tempo) e pelo secretário do Planejamento Arq. Jorge Wilheim, que a ocupo durante toda a manhã.

Essa última audiência foi altamente representativa dos debates ocorridos sobre os Planos Regionais. Como já se disse, foi, segundo seu presidente, a maior audiência pública em toda a história da Câmara Municipal.

O auditório estava ocupado majoritariamente por pessoas que pertenciam, visivelmente, às classes da média para cima . Ao fazer uso da palavra o vereador Odilon Guedes afirmou estar diante de uma "platéia qualificada".

Poucos oradores representavam as camadas populares ou falaram de seus bairros ou regiões. Dentre estes, cabe mencionar a vereadora Miriam Atiê, que cobrou a metodologia utilizada na definição dos estoques de área construída, a seu ver incoerente, segundo diversos bairros e regiões da cidade e chamando a atenção para a Zona Leste. Criticou também a Operação Urbana Jacu Pêssego.

Um deficiente fisico abordou generalidades.

Em nome de bairros populares falaram apenas 3 oradores um dos quais (dizendo representar a Cidade Tiradentes) fez um discurso vago. O representante de Perus começou a falar com a seguinte conclamação: "Gente! Vamos falar da periferia?" Pediu que o Plano tirasse a periferia da ilegalidade, falou a favor de mais comércio e emprego e se manifestou contra um lixão previsto para sua região.

A maciça maioria dos oradores falou sobre zoneamento e a maciça maioria destes falou sobre zonas exclusivamente residenciais. Alguns querendo que essa exclusividade fosse mantida e outros querendo que ela fosse revogada. Mesmo as questões viárias, quando mencionadas pelos oradores, foram abordadas (através da classificação viária) mais em sua relação com o zoneamento, com o meio ambiente e com a tranqüilidade dos bairros, do que com relação ao trânsito ou transportes.

O Arq. Cândido Malta – a quem algumas pessoas, inclusive o vereador Ricardo Montoro, cederam seu tempo – falou bem mais que as demais, sobre a dificuldade de estudar e debater (no reduzido

tempo das audiências públicas) um projeto que – segundo ele – tinha 693 páginas e 150 tipos de zonas. Não chegou, entretanto, a ler o texto de oito páginas – segundo ele – que trouxera . Esse texto intitulado "Pântano Legislativo", foi disponibilizado na Internet e faz sérias críticas aos Planos Regionais.

Não mais que 4 oradores falaram em nome de setores econômicos, dois dos quais em nome dos proprietários de bares e restaurantes. Um deles, - o presidente do Sindicato dos Restaurantes, Bares e Similares da Cidade de São Paulo – defendeu esses estabelecimentos da ameaça de restrições em seus horários de funcionamento e teve suas palavras seguidas de um misto de vaias e aplausos. Outro foi um representante da Associação Comercial.

A pequena participação dos proprietários de bares e restaurantes foi, no mínimo, estranha pois, a julgar pela imprensa, eles tiveram grande atuação (mas não nas audiências públicas) sobre os Planos Regionais, na disputas que travaram com as associações de moradores de vários bairros, como revelaram as vaias e aplausos que se seguiram às palavras do Sr. Percival Maricato. O Estado de São Paulo, por exemplo, abriu no dia 4/07/04, a seguinte manchete de página inteira (a C-5): *Bares: briga que vem depois do zoneamento*. A noticia diz que os vereadores retiraram dos Planos Regionais, o artigo (sic) sobre horário de funcionamento dos bares e restaurantes. Com isso a regulamentação desse horário acabou passando para a legislação comum. Com essa passagem, o problema se livrou do "quorum" qualificado de 3/5 que teria, se permanecesse nos Planos Regionais.

Ninguém falou em nome do Secovi.

Os poucos que não abordaram nem o zoneamento nem os interesses dos proprietários de bares e restaurantes, criticaram a falta de fiscalização da lei de zoneamento.

Em determinado momento o vereador Nabil Bondui foi verbalmente agredido por um presente, o que lhe valeu uma maciça manifestação de apoio da quase totalidade dos presentes, que o aplaudiram em pé, por longo tempo.

Depois das 14hs a audiência caiu bastante e inúmeras pessoas que haviam se inscrito durante a manhã para falar, não mais se encontravam em plenário e a sessão foi encerrada por volta das 16.30hs.

Não pretendemos aqui desqualificar a legitimidade dessas defesas, protestos e reivindicações. Muito pelo contrário. Eles são totalmente válidos e legítimos. O que pretendemos desqualificar é a identificação – que a idéia de Plano Diretor pretende difundir – dessas defesas e protestos, com o interesse público, com a maioria da população e com os destinos da cidade.

12 – REFLEXÕES FINAIS : A ILUSÃO DO PLANO DIRETOR

A última e grande Ilusão é o próprio plano. A Ilusão – Síntese de todas as outras.

Uma das mais gritantes e tristes evidências da ilusão representada, não só pelos dispositivos referentes a investimentos (obras) contidas nos Planos Diretor e Regionais, mas por esses próprios planos, é a maneira como eles foram totalmente ignorados por todos os candidatos a prefeito nas últimas eleições paulistanas. Se esses Planos são mesmo aquilo que deles se apregoa – como na matéria paga que apareceu na imprensa e em todo o discurso comentado no Capítulo 3 – se é mesmo para se acreditar que os prefeitos levarão a sério as 338 ações estratégicas e as dezenas (centenas?) de obras mencionadas no plano, como entender que nenhum – nenhum – candidato a prefeito nas últimas eleições paulistanas, tenha mencionado uma só vez – uma vez sequer – nem o Plano Diretor Estratégico nem qualquer Plano Regional em suas campanhas eleitorais? Nem mesmo a própria prefeita que encaminhou o Plano à Câmara Municipal?

Em essência, a ilusão Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica. Como procuramos enfatizar, o que chama a atenção no Plano Diretor Estratégico (como nos Planos Diretores em geral) é o fato dele conseguir, com incrível facilidade, a adesão de significativas lideranças sociais e que, a primeira vista, não teriam interesse nessa adesão, como por exemplo a imprensa, setores empresariais, intelectuais e os políticos (como o caso da Prefeita Luisa Erundina relatado por Paul Singer no Cap. 3). Ele esconde interesses, sim, mas isso não é nada claro. Cria-se em torno dele uma *verdade socialmente aceita* – que junto com muitas outras constitui a ideologia dominante com a qual, como já dissemos, a sociedade toda está cegamente encharcada sem ter consciência disso.

Por cerca de dois anos – entre meados de 2002 e meados de 2004 - o noticiário da imprensa paulistana falou exaustivamente de Plano Diretor. No entanto, sob esse rótulo foram abordadas quase que exclusivamente questões de zoneamento, e dentre estas, quase que exclusivamente questões referentes a bairros da população de mais alta renda. A imprensa – tanto quanto a população em geral – ignorou tudo aquilo que o Plano Diretor diz a respeito de obras. Também as suas 338 Ações Estratégicas foram ignoradas.

Note-se a diferença. Como já foi dito, as Ações Estratégicas são propostas (determinações?) que o governo municipal faz para serem cumpridas pelo próprio Executivo municipal. O Zoneamento, ao contrário, (inclusive grande parte dos novos dispositivos constantes do Estatuto da Cidade) é constituído por determinações legais que o governo municipal faz para serem cumpridas por particulares. Entretanto, ao cabo de dois anos de noticiário sobre o Plano Diretor, a imprensa parece ter caído na real e esqueceu o Plano Diretor. A manchete do Caderno Quotidiano de *A Folha de São Paulo* de 18 de junho de 2004, não falou nem de Plano Diretor, nem de Planos Regionais, nem de Planos Estratégicos. Deu nome direto ao boi noticiando: *Câmara aprova o novo zoneamento de São Paulo*. Na véspera, o "plano" havia sido aprovado em primeira votação. Precisava de 33 votos a favor e teve 36 A lei aprovada tinha cerca de 1.000 páginas distribuídas em 35 volumes. Dizia o jornal (*Folha de São Paulo* 18/06/04, pg. C-1) – repetindo a ideologia dominante e repetindo o surrado chavão – que "Os planos diretores regionais determinam os usos permitidos em cada bairro, *orientando o crescimento da cidade*"(destaque nosso). Acrescenta depois que "... a lei de zoneamento define o que pode e o que não pode funcionar em determinadas áreas, inclusive o que poderá ser construído." Esclarece ainda que as duas legislações (os planos diretores regionais e o

zoneamento) foram fundidas numa única. As 338 Ações Estratégicas foram ignoradas. As propostas de obras e medidas administrativas constantes do Plano foram ignoradas .

Por outro lado, o que significa o desprezo que a absoluta maioria da população – as classes populares – demonstrou para com o Plano Diretor e os Planos Regionais? Significa que essas classes são ignorantes, incompetentes e não se interessam pela solução de seus problemas? Não. Sua abstenção deveu-se ao fato de o Plano Diretor nada ter a dizer a elas.

O que significa ainda a reduzida participação de setores econômicos – tanto o Secovi como o setor de bares e restaurantes – manifestaram com relação aos debates públicos, tanto nas subprefeituras como nas audiências públicas? Significa que, também para eles o Plano Diretor e os Planos Regionais não têm nada a dizer? Positivamente não. Como entender sua modesta participação? Será que eles participam através de outras, mais importantes e mais eficientes formas? Quais?

Este texto mostrou que as propostas do Plano Diretor são de duas categorias: aquelas que cabem à Prefeitura executar (em sua maioria obras e serviços, mas também medidas administrativas) e aquelas que cabem ao setor privado obedecer (o controle do uso e ocupação do solo, principalmente o zoneamento).

As primeiras não têm qualquer validade ou efeito. São mero cardápio. Cada prefeito pode escolher (caso tome conhecimento delas) se quer ou não executá-las. Não são – nem podem ser – impositivas a qualquer prefeito. As segundas, ao contrário, são compulsórias, são lei, e como tal tem que ser cumpridas por todos. Só que elas dizem respeito aos problemas e interesses de uma pequena minoria da população e a uma minúscula parcela da cidade.

O que sobra então do Plano Diretor? Pouco ou nada que seja do interesse público. Nada que seja do interesse da maioria da população. Nada que oriente o futuro ou o destino da maior parte da cidade!

Essas conclusões estão em chocante contraste com os apregoados poderes que há décadas são atribuídos aos Planos Diretores no Brasil. Estão em contraste inclusive com os objetivos do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Na Exposição de Motivos que acompanhou seu Projeto encaminhado à Câmara lê-se: "Busca-se, através do instrumento de gestão representado pelo Plano, incrementar o desenvolvimento local, entendido como crescimento das atividades econômico-sociais, melhoria de qualidade de vida de todos (grifo nosso) superação das injustiças sociais que excluem parcelas da população dos benefícios desse desenvolvimento."

Logo em seguida:

"O conjunto de medidas proposto pelo Plano busca reverter a tendência à concentração dos benefícios do desenvolvimento nas mãos de poucos, por meio da adoção de políticas públicas que tenham por objetivo a inclusão social daqueles deixados à margem no processo recente (sic)."

Nunca, na esfera do planejamento urbano brasileiro, o devaneio ousou se afastar tanto da realidade! De boas intenções, está pavimentado o caminho do Inferno!

Não se pretende aqui atacar o planejamento em tese e muito menos o planejamento urbano. O que se pretende atacar são as ilusões do Plano Diretor. A esse respeito é bom deixar claro que o planejamento urbano é muito diferente do planejamento socioeconômico "clássico" que se apresenta, com distintos graus de participação estatal, como alternativa ao mercado como mecanismo que indica

o que uma sociedade deve produzir, como, onde, quanto e quando produzir. As críticas aqui feitas ao planejamento urbano não cabem a esse tipo de planejamento governamental, dada a enorme diferença entre ambos.

O planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados. Todos, sem exceção. A partir desse questionamento, é fundamental que o conteúdo do Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo para cima. A maioria deve recusar o Plano pautado pela minoria. Deve recusar participar do debate de um plano pautado pela minoria. O debate deve vir de baixo para cima e não ser um evento ao qual a maioria comparece *convidada* pela minoria. Os problemas e suas prioridades devem ser definidos pela maioria e esta deve recusar qualquer constrangimento por "não entender de planejamento urbano". *Especialista* (ou *expert*) é aquele a quem o problema diz respeito! (VILLAÇA, 1999, 236). Os técnicos têm que ser postos a serviço dessa maioria e da solução dos problemas que elas pautarem.

Claro que isso não será fácil, especialmente numa sociedade como a brasileira, com a abismal diferença de poder político entre a minoria e a maioria.

De maneira alguma acreditamos que todos aqueles que aderem às *verdades* do Plano Diretor, técnicos ou leigos, o façam de má fé ou com interesses subalternos. Muito pelo contrário; cremos que a absoluta maioria é movida nesse sentido, de boa fé. Acreditamos ainda que na maioria dos casos, aqueles que participaram dos debates sobre o Plano Diretor e os Planos Regionais – como o caso da pequena parcela da população (os de mais alta renda) que compareceu aos debates e lá defendeu seus legítimos interesses – agiram correta e legitimamente ... Só que isso está a anos-luz do interesse público. A minoria participou porque viu no Plano a possibilidade de defender seus interesses . Da mesma forma, a maioria ignorou o Plano Diretor e não compareceu aos debates, porquê não viu nele qualquer possibilidade de defesa de seus interesses.

Entretanto, nenhum dos aspectos positivos acima indicados, isenta o Plano Diretor de seu caráter alienado e alienante, perverso e eminentemente anti-social. Não isenta o Plano de sua função de atuar no sentido de ocultar as reais causas dos problemas urbanos da maioria de nossa população e assim atuar no sentido de ajudar a anestesiar tanto as mentes da maioria popular, como as das elites.

Para finalizar rogamos ao leitor que não nos cobre, como freqüentemente somos cobrados, a solução - final, pronta, acabada, o "pacote" enfim - dos problemas aqui apresentados. Esperar que o intelectual detenha tal poder, é superestima-lo e com isso contribuir para sua destruição. É imaginar que o intelectual, , por ser um ator importante (mas não o único) na produção de conhecimento sobre a realidade social, tem também o poder de, sozinho, apresentar todas as medidas necessárias à essa transformação, prescindindo assim não só da praxis social e seus conflitos, mas também da participação de outros atores sociais , da sociedade organizada e dos políticos. Tal posição é irmã de várias outras, como aquela que separa a teoria da prática, aquela que acha que basta conhecer os problemas sociais para transformar a sociedade ou aquela que acha que a teoria é separada da prática e a comanda. A solução dos problemas que aqui procuramos investigar é obra coletiva. De nossa parte, já apontamos várias e importantes diretrizes para essa obra.

BIBLIOGRAFIA

AGACHE, Alfred, 1930, **Cidade do Rio de Janeiro: Extensão, remodelação, Embelezamento,** Paris, Foyer Brésilien, 1930. O Capítulo I se chama "Le problème du plan directeur", o II, "Ossature du plan directeur" e o III "Les elèments fonctionnels du plan directeur".

ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia, **A cidade do pensamento único,** Petrópolis, Vozes, 2000.

ARASAWA, Cláudio H. **Os construtores da nova ordem: engenheiros, arquitetos e urbanistas na cidade de São Paulo: 1890-1930**. Memorial de Exame de Qualificação para a obtenção do título de Doutor junto à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Murilo Marx. São Paulo, 2004

CHAUI, Marilena, **O que é ideologia**, São Paulo, Editora Brasiliense, 1981, 2ª ed.

COSTA, Luiz Carlos, **Plano Diretor: Um Personagem a Procura de seus Autores**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

FELDMAN, Sarah, **Planejamento e Zoneamento. São Paulo, 1947-1972,** Tese de doutorado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1996.

FERRARI, Celson, **Dicionário de Urbanismo**, São Paulo, DISAL Editora, 2004.

NAMUR, Marly, **El planeamiento urbano como processo – el caso de Curitiba**, dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Planeamiento de Lima,, Universidad Nacional de Ingenieria. Lima, Peru, 1976.

NERY JR., Jose Marinho , **Um século de política para poucos: zoneamento paulistano, 1886 - - 1986**, tese de doutorado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002.

RIBEIRO, Luiz C. Queiroz e PEACHMAN, Robert, **O que é a questão da moradia**, São Paulo, Brasiliense, 1983.

SINGER, Paulo, *O Plano Diretor de São Paulo, 1989-1882: A política do Espaço Urbano,* in RIOA MAGALHÃES, Maria Cristina, org. **Na Sombra da Cidade**, São Paulo, Editora Escuta Ltda. 1995

VILLAÇA, Flávio, **Espaço-intra-urbano no Brasil,** São Paulo, Studio Nobel Editora, FAPESP, Lincoln Institute, 2001, 2ª. Ed.

_____*Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira*, in APARECIDA DE SOUZA, M. et alii, **Metrópole e Globalização**, São Paulo, CEDESP, 1999, p. 221/236.

_____*Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil,* in DEAK, C e SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil,** São Paulo, FUPAM/ EDUSP, 1999, p.169/244

_____*Dilemas do Plano Diretor*, in **O município no século XXI**, São Paulo, CEPAM & CORREIOS, 1999, p.237/248,

_____- *A recente urbanização brasileira* in, CASTRIOTA, Leonardo B. **Urbanização brasileira: redescobertas,** Belo Horizonte C/Arte, 2003. pgs. 28/42