

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICA DA MESA - A.T.M.

SISTEMA DE APOIO AO PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI

: 01-0290/2002 DE 2002

MATERIA LEGISLATIVA: PL

01-0290/2002 DE 14/05/02

PROMOVENTE: EXECUTIVO

MARTA SUPLICY

Nº. OFÍCIO A.T.L.:

0260/2002

MENTA:

APROVA O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO, E 14 OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

OBSERVAÇÕES:

ANEXO I

CNC Solutions
Tipo: Processo Legislativo
4/11/2010 12:32:56

00000018496-97



ARQUIVADO EM

13/11/2002

Maria Isabel Lopes Corrêa
Assessoria Técnica Substituto

PARECER Nº

AO PL 290/2002

O PL 290/2002, de autoria do Executivo, aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências.

Introdução

O presente projeto de lei trata do mais importante instrumento de planejamento urbano e de gestão da cidade de São Paulo: o Plano Diretor Estratégico. Instrumento fundamental para estabelecer a política urbana do município e os objetivos de estruturação urbana de médio e longo prazo, o Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. Ele deve partir de uma leitura da cidade existente, articulando os temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais para embasar a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e os modelos de territorialização. Tornou-se ainda mais importante após a Constituição de 1988 e a Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. É elemento indispensável na regulação urbana, uma vez que lhe cabe definir quando a propriedade urbana cumpre a função social, determinar onde e em que condições se aplicam os mais importantes instrumentos de gestão urbana criados pela legislação federal e dar as diretrizes para o orçamento plurianual, para a LDO e para os Orçamentos Programas anuais.

A Constituição da República, de 1988, define como obrigatórios os Planos Diretores para cidades com população acima de 20.000 habitantes (artigo 182). O Estatuto da Cidade reafirma essa diretriz, estabelecendo o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigos 39 e 40). Este ganhou assim o papel central de definidor da política urbana municipal, podendo, para isso, contar com o novo instrumental disponibilizado pelo Estatuto.

Neste quadro, é necessário e urgente o Município de São Paulo dispor de um Plano Diretor formulado no âmbito do novo marco regulatório e aprovado de forma democrática pelo Legislativo.

Nunca, em nosso município, um Plano Diretor foi aprovado após um amplo processo de debate democrático e com a participação ativa da Câmara Municipal. O primeiro Plano Diretor de São Paulo foi praticamente imposto à cidade em 1971, seguido da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei do Zoneamento) em 1972. Naquele período as liberdades democráticas estavam suspensas e o Legislativo e a sociedade não tinham nenhuma autonomia e legitimidade para interferir na proposta. Em 1988, quando se processava a transição para o regime democrático, um novo Plano Diretor foi submetido à Câmara sob o regime do decurso de prazo, expediente autoritário que possibilitou sua aprovação sem qualquer participação do Legislativo e da população, o que, inclusive, provocou contestação na Justiça. Outras propostas de Plano Diretor, encaminhadas pelo Executivo em 1985, 1991 e 1998, não chegaram a ser votadas, de modo que a metrópole, malgrado o intenso crescimento e agravamento de seus problemas urbanos, não dispõe hoje de instrumentos adequados para planejar seu desenvolvimento urbano e não pode se valer do novo marco jurídico estabelecido pela Constituição.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
SEGUE, juntado nesta data, — publicado sob
folha nº 01.014 / 23/8/02

Solange Raimone dos Santos
Assistente Téc. Direção IV
RF 10.801

Consciente desta situação, a atual administração municipal enviou a esta Câmara o Plano Diretor Estratégico apenas dezesseis meses após tomar posse, determinada a dotar São Paulo, o mais rapidamente possível, deste instrumento fundamental de gestão urbana. Mesmo em prazo tão exíguo, a administração municipal realizou, antes de finalizar a proposta, dezenas de debates públicos e uma conferência ampla, a Conferência da Cidade, que reuniram número significativo de munícipes e setores representativos da sociedade. Atuou com grande agilidade e abertura, possibilitando à Câmara Municipal organizar um novo ciclo de debates, que se estenderam, inclusive, a diferentes regiões da cidade, de modo a ouvir as mais variadas opiniões e sugestões de modificação. Isso permitiu a análise da proposta em todos os seus aspectos e a formulação de um substitutivo capaz de expressar um denominador comum que representasse o melhor para a coletividade.

O Plano Diretor no novo marco regulatório

O presente projeto de lei é definido por um novo marco jurídico legal definido em âmbito federal para a gestão das cidades brasileiras: O Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no capítulo dedicado ao desenvolvimento urbano.

O conteúdo regulatório do Estatuto da Cidade é bastante complexo, e seus instrumentos possibilitam interferências em muitas instâncias do poder público – nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e nas esferas federal, estadual e municipal – e da sociedade civil.

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos:

1. um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados a induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo;
2. a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal;
3. uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

No primeiro campo, a interação entre a regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada com instrumentos que procuram garantir a função social da propriedade, coibindo a retenção especulativa de terrenos, e com instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana. Instrumentos como parcelamento, edificação e utilização compulsórios, imposto progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, operação urbana, direito de preempção e outros podem ser utilizados pelos municípios desde que estejam previstos nos seus Planos Diretores.

No segundo campo, é tratada a questão da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade. Os números não são precisos, mas podemos afirmar que, em média, mais da metade de cada cidade brasileira é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma maneira as formas legais de urbanização. A situação não é diferente no caso de São Paulo. Uma parte significativa destes assentamentos é composta por posses de propriedades públicas ou privadas abandonadas ou não utilizadas, as favelas. Desde o final da década de 1970, o município vem investindo na

regularização e urbanização das favelas, reconhecendo sua existência como parte da cidade. Entretanto, a ação neste campo tem sido intermitente e pouco planejada do ponto de vista do conjunto da cidade, por falta de uma política urbana global, que a existência do Plano Diretor possibilitará. Por outro lado, a titularidade definitiva dessas áreas para seus verdadeiros moradores vem esbarrando em processos judiciais intermináveis e enormes dificuldades de registro junto aos cartórios, que agora poderão ser enfrentados com instrumentos como a concessão especial de uso para moradia, a usucapião e as Zonas Especiais de Interesse Social, previstos no projeto de lei.

No terceiro campo, o Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia: a participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos e estudos de impacto de vizinhança, além da obrigatoriedade de implementação do orçamento participativo – como já vem sendo praticado no município de São Paulo –, são mencionados como instrumentos que o poder público deve utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre as políticas de intervenção no território.

Contando com estes novos instrumentos, abriu-se uma nova etapa na ordenação urbana, pois a prática de planejamento vivida no país ainda não incorporou a concepção de Plano Diretor contida no Estatuto da Cidade. É marcada fortemente pela separação entre planejamento, operado apenas na esfera técnica, e gestão, operada apenas na dimensão política.

Rompendo com tal tradição, o novo paradigma parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes cuja ação deve ser coordenada não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um *pacto* – “a cidade que queremos” – que corresponda ao interesse público.

As novas práticas substituem o plano que priorizava tudo – e assim fazendo não priorizava nada – pelo plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. Dessa forma, procura-se evitar a dissipação de forças em intervenções fragmentadas, em prol de um foco nas questões vistas como fundamentais. A nova concepção de intervenção no território afasta-se também da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tiveram seu período áureo durante o regime autoritário. Eles tudo prometiam e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto.

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto da Cidade e inteiramente incorporadas na presente proposta, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, no processo de elaboração e votação e, sobretudo, na implementação e no acompanhamento de suas decisões. Com isso, em vez de um documento hermético ou genérico e distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano Diretor passa a significar um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Não se trata aqui da tradicional fase de “consultas” que os Planos Diretores costumam fazer a seus interlocutores preferenciais, “clientes” dos planos e leis de zoneamento, que dominam sua linguagem e simbolização. Trata-se de um processo de construção coletiva da cidade desejada.

Para possibilitar esse processo de construção negociada, o Plano Diretor deve expressar de forma clara os objetivos da política urbana. Deve orientar os agentes públicos e privados a partir de estratégias de desenvolvimento claras e apresentar a possibilidade de aplicação dos instrumentos para alcançar os fins urbanísticos desejados.

Finalmente, a implementação do Plano Diretor é garantida por meio de uma estratégia de gestão, que define as instâncias e formas de relacionamento entre os diferentes agentes que participam do processo de planejamento, assim como das demais peças legais que integram, complementam e detalham o projeto.

O Plano Diretor frente aos problemas da cidade

A cidade de São Paulo passa por dramática crise. A violência urbana atinge a todos. Ela se desdobra não apenas em seqüestros, roubos e assassinatos, mas também em problemas urbanos, traduzidos, por exemplo, em precariedade de moradia para milhões de paulistanos, que, por falta de recursos e pelos altos preços para locação e compra de casas, são compelidos a morar em favelas, cortiços e loteamentos clandestinos, no mais das vezes em distantes periferias.

A invasão das áreas de proteção aos mananciais se dá por essas mesmas razões. E boa parte dos congestionamentos também tem origem na necessidade de imensos deslocamentos para conectar áreas que são puramente dormitórios – no mais das vezes, precários – aos centros de emprego, consumo e lazer da cidade. Os congestionamentos de tráfego infernizam a população e geram custos econômicos para todos, empresários e trabalhadores. Dados o crescimento do número de automóveis em circulação e as dificuldades de ampliação expressiva do transporte coletivo, notadamente o metrô, esse problema, certamente o maior da metrópole, ameaça, com cada vez maior clareza, paralisá-la econômica e socialmente. As enchentes, que se repetem regularmente todo ano, não só contribuem para provocar colossais congestionamentos em regiões específicas, mas também afetam toda a metrópole quando atingem as avenidas marginais mais importantes. Por outro lado, vastas áreas da cidade dotadas de infra-estrutura e oportunidades de emprego, cultura, consumo e lazer passam hoje por processo vertiginoso de esvaziamento populacional, provocando a situação paradoxal que vivemos. De acordo com os dados do Censo 2000, a cidade tem 400 mil unidades residenciais vazias na capital e em torno de 2 milhões de favelados.

O Plano Diretor para a Cidade de São Paulo deve conferir especial ênfase à busca de solução para os problemas apontados acima – particularmente o de congestionamentos, o da moradia popular, o da perda dos mananciais e o do controle das enchentes –, com propostas que consigam enfrentá-los de forma incisiva, por meio da definição precisa de investimentos e de uma estratégia de controle de uso e ocupação do solo adequada aos objetivos propostos. Para tanto, é preciso introduzir claramente no projeto as prioridades de estruturação da cidade, como o repovoamento do centro e dos distritos consolidados e, por outro lado, a contenção da expansão e a qualificação da periferia. Para isso é necessário explicitar uma estratégia de uso e ocupação de solo e de investimentos públicos rigorosamente atrelada a esses objetivos – investimentos prioritários no transporte coletivo e na recuperação da periferia, mecanismos fortes de indução do uso e da ocupação do solo para a classe média baixa e os pequenos comércios, serviços e indústrias, nas áreas consolidadas e, principalmente, no centro, na orla ferroviária e nos eixos de transporte coletivo.

Da proposta original ao Substitutivo do Plano Diretor Estratégico

Para apresentar e discutir o projeto original, a Câmara Municipal promoveu 26 audiências ou debates públicos (quinze regionais, sete sobre políticas setoriais e quatro gerais), além de centenas de reuniões específicas com urbanistas e entidades. Mais de 230 organizações participaram deste processo, assim como os mais importantes urbanistas com atuação no município. Foi dentro de um quadro de intensa participação dos vereadores e de suas assessorias, e levando em conta os posicionamentos e as sugestões de centenas de lideranças de movimentos populares e de associações de moradores, técnicos, urbanistas, empresários e cidadãos em geral, que analisamos o PL 290/2002, emitimos este parecer e propusemos um substitutivo.

Mantendo, na essência, os objetivos e diretrizes de políticas públicas setoriais, as estratégias de política urbana e os instrumentos urbanísticos presentes na proposta do Executivo, o substitutivo do Plano Diretor Estratégico elaborado pela Câmara e coordenado por este relator aperfeiçoa-o e o reorganiza, sintetizando o amplo processo de debates e as sugestões apresentadas pela sociedade. Buscamos garantir uma proposta coerente, clara, progressista e atualizada com o que de mais moderno existe em política urbana no Brasil. Balizada pela opinião deste amplo conjunto de interlocutores, em particular pelos integrantes da comissão constituída pela base governista para promover este processo de discussão, formada pelos vereadores Bispo Atílio, Toninho Paiva, José Mentor e Nabil Bonduki, este relator analisou a proposta original do Plano Diretor à luz da nova concepção de planejamento acima exposta e constatou a necessidade de promover uma reorganização do projeto de modo a superar algumas dificuldades de entendimento dos objetivos estratégicos propostos, de sua articulação com os instrumentos previstos e de sua adequação com as condições concretas de sua implementação na cidade de São Paulo. Entre os aspectos mais importantes que consideramos necessário alterar na proposta original podemos citar:

1. a necessidade de dividir a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, definida no projeto original como uma grande e única zona mista, em quatro áreas diferenciadas – a Macro-área de Restruturação e Requalificação, a Macro-área de Urbanização Consolidada, a de Urbanização em Consolidação e a de Urbanização e Qualificação – de acordo com identificação de características, graus de consolidação urbana e necessidades sociais e de serviços urbanos específicos;
2. a adoção de novos coeficientes de aproveitamento básico dos lotes e um período de transição para a aplicação desses coeficientes no lugar do coeficiente básico de 1,0 definido para toda a cidade, de modo a evitar a criação de impacto negativo no mercado imobiliário e uma variação brusca nos valores dos imóveis;
3. o estabelecimento da outorga onerosa por meio de fórmula previamente definida, cujo valor variável é resultante do interesse urbanístico e do interesse social de determinadas categorias de atividade para a cidade;
4. a definição de uma nova categoria de habitação, a Habitação de Mercado Popular, que junto com a Habitação de Interesse Social presente no projeto de lei original, amplia o padrão de habitação a ser estimulado e possibilita o atendimento às faixas de renda média- baixa, além da prioritária de baixa renda;

5. a criação de uma nova ZEIS, a ZEIS 4, cujo objetivo específico é minimizar conflitos de usos na área de mananciais da cidade, e a delimitação destas e das demais ZEIS indicadas no projeto do Executivo;
6. a previsão de um Conselho de Política Urbana diretamente subordinado ao gabinete da(o) prefeita(o) com a principal responsabilidade de coordenar a ação dos conselhos setoriais e acompanhar a implementação dos objetivos e ações expressas neste plano diretor.

O Plano Diretor deve explicitar de forma clara os objetivos da política urbana. Deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade, pois é a partir disso que se vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos a serem alcançados no prazo previsto para o plano Diretor e as estratégias a serem adotadas para isso. A cartografia dessas diretrizes corresponde a uma divisão do território em grandes áreas territoriais com características urbanas e sociais específicas. Por meio desta divisão em grandes áreas com características comuns, o que poderia ser chamado de macrozoneamento, estabelece-se um referencial espacial para a proposta de uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana, o que permite identificar os instrumentos adequados para se atingirem os objetivos buscados.

Os instrumentos urbanísticos, aplicados sobre a base do macrozoneamento, cumprem o papel de introduzir estratégias de manejo do solo urbano de forma a induzir a ação dos agentes na direção proposta pelos objetivos e diretrizes do plano. A regulação urbanística passa a ser tratada como um instrumento e não um fim em si mesma, parte de um processo que tem como ponto de partida as diretrizes gerais e objetivos de política urbana. Assim, a mobilização de instrumentos deve servir para realizar e implementar os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo Plano.

Este substitutivo cria quatro grandes macro-áreas urbanas para as quais foi pensada a utilização de alguns instrumentos.

A macro- área de Reestruturação e Requalificação inclui áreas que foram urbanizadas e consolidadas há mais de meio século e que passam, por várias razões, por processos de esvaziamento populacional (como é o caso da área central, composta pelos distritos Sé e República e pelo anel dos bairros centrais circundantes) ou de atividades econômicas (como toda a orla ferroviária e antigos distritos predominantemente industriais). O substitutivo ao Plano Diretor identifica para esta área a necessidade de alcançar transformações urbanísticas estruturais obtendo melhor aproveitamento das privilegiadas condições de localização e de acessibilidade. Para tanto foram pensados instrumentos que estimulam uso habitacional de interesse social e intensificam a promoção imobiliária, como é o caso das ZEIS 3, da edificação e utilização compulsórias e da transferência do direito de construir. Foram também previstas várias operações urbanas nesta macro-área com o objetivo de revigorar e reorganizar a infra-estrutura e o transporte coletivo da região.

A Macro- área de Urbanização Consolidada é habitada por população de renda média e alta, apresenta alta taxa de emprego e, embora venha ganhando densidade construtiva com a verticalização intensa de parte de seu território, tem simultaneamente sofrido esvaziamento populacional. As boas condições de urbanização acabam sendo superadas pelas péssimas condições de trânsito e a quase saturação da malha viária. Nesta área está

grande parte das zonas exclusivamente residenciais para as quais o Plano Diretor propõe regras de proteção enquanto expande para toda a macro-área o objetivo de conter o adensamento construtivo.

Para este fim a expansão da produção imobiliária se dará por meio do pagamento da outorga onerosa do direito de construir utilizando-se em seu cálculo um fator mais alto do que em outras partes da cidade com o intuito de desestimular o adensamento construtivo. Propõem-se também os planos de bairro e a requalificação de centros de bairro através de projetos estratégicos.

A Macro-área de Urbanização em Consolidação é uma área que já alcançou um grau básico de urbanização, requer qualificação urbanística, tem condições de atrair investimentos imobiliários e apresenta taxa de emprego e condições socioeconômicas intermediárias em relação à Macro-área de Urbanização Consolidada e à Macro-área de Urbanização e Qualificação. Nesta macro-área objetiva-se estimular a ocupação integral do território, ampliando a urbanização existente e as oportunidades de emprego por meio do estímulo à promoção imobiliária para população de baixa e média renda e a promoção de atividades produtivas e terciárias não incômodas localizadas junto aos eixos estruturadores de transporte coletivo. Nela serão utilizados prioritariamente os instrumentos do parcelamento e edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; outorga onerosa do direito de construir com fator de planejamento inferior ao utilizado na macro-área de urbanização consolidada em contenção; ZEIS 1 e 2 com planos de urbanização; direito de preempção e projetos estratégicos.

A Macro-área de Urbanização e Qualificação, ocupada majoritariamente pela população de baixa renda, caracteriza-se por apresentar infra-estrutura básica incompleta, deficiência de equipamentos sociais e culturais, comércio e serviços, forte concentração de favelas e loteamentos irregulares, baixas taxas de emprego e uma reduzida oportunidade de desenvolvimento humano para os moradores. Os objetivos estabelecidos no plano Diretor para essa macro-área são: promover a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos habitacionais populares dotando-os de infra-estrutura completa e estimulando a construção de HIS; completar a estrutura viária, melhorar as condições de acessibilidade por transporte coletivo e garantir a qualificação urbanística com a criação de novas centralidades e espaços públicos, implantando equipamentos e serviços. Para tanto, podem ser utilizados, prioritariamente, os seguintes instrumentos: ZEIS 1 e 2, outorga onerosa do direito de construir com os menores valores da cidade nos fatores de planejamento e interesse social; definição de áreas de Intervenção Urbana e criação de novas centralidades que permitam diminuir a distância entre local de emprego, local onde estão estabelecidos os principais serviços e a moradia.

O Plano Diretor de São Paulo – e isto foi reforçado com as alterações feitas – deve ser entendido como um processo de planejamento com duas etapas. A primeira, consubstanciada no presente substitutivo, compreende as diretrizes e objetivos da política urbana, assim como o macrozoneamento e a definição dos instrumentos que dão suporte à estratégia proposta. Incluem-se nesta etapa todos os instrumentos que carecem de definição no projeto, de acordo com o Estatuto da cidade, de forma a possibilitar sua aplicação imediata posterior. Uma segunda etapa corresponderia a um detalhamento técnico quantificado, a partir da elaboração dos Planos Regionais e da nova lei de Uso e Ocupação do Solo. Assim, o Plano Diretor estabelece as grandes estratégias para a cidade amarradas a um conjunto de instrumentos, definidos em grandes linhas, delegando para a Lei de Uso e

anexo 1

Selange Rainone dos Santos
Assistente Téc. Direção IV
RF 10.801

Ocupação do Solo, que deverá ser elaborada concomitantemente e em consonância com os Planos Regionais e Planos de Bairro, a definição mais detalhada e as linhas para a sua aplicação mais pormenorizada no território. Também deverão compor a segunda etapa os planos setoriais de Sistema Viário e Transporte e de Habitação, dois dos temas considerados estratégicos ao longo do processo de discussão pública do Plano Diretor promovido pela Câmara Municipal. O presente substitutivo estabelece o prazo máximo de oito meses para que as leis que formam esta segunda fase do planejamento da cidade (Planos Regionais, setoriais de Transporte e Habitação) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo sejam encaminhados ao Legislativo, completando e dando unicidade ao conjunto do Plano Diretor.

O ciclo, entretanto, só se completará efetivamente com uma revisão do Plano Diretor em 2006, prazo esse suficiente para avaliar os efeitos dos instrumentos propostos em relação aos objetivos que se pretende atingir e as transformações concretizadas no período. O projeto estabelece também o ano meta de 2012, no qual as diretrizes estabelecidas devem estar cumpridas e a cidade deverá estabelecer novas diretrizes e estratégias para seu desenvolvimento. Pretende-se, assim, instituir na cidade um processo articulado de planejamento que dê conta de responder à complexidade da realidade de São Paulo mas que, ao mesmo tempo, possa absorver mudanças, superar possíveis distorções e corrigir rumos se isto se fizer necessário.

Por que aprovar o Plano Diretor (práticas, instrumentos e procedimentos inovadores que motivam a aprovação deste substitutivo)

O substitutivo que encaminhamos para a aprovação desta Câmara estabelece objetivos de estruturação para reduzir as desigualdades urbanas e regulamenta instrumentos para alcançá-los. A divisão do território em macro-áreas com objetivos próprios visa a conter a expansão horizontal, regularizar, urbanizar e qualificar as áreas periféricas, conter o adensamento construtivo da área saturada, estimular a habitação nas áreas centrais e consolidadas e equilibrar a relação número de empregos por habitante em cada região.

Criam-se as condições necessárias para o cumprimento da função social da propriedade. Os instrumentos urbanísticos previstos na Constituição da República e no Estatuto da Cidade para punir a não edificação, subutilização ou não utilização de terrenos e glebas – parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública – podem ser aplicados dentro dos 56 distritos melhor dotados de infra-estrutura e dos mais de 600 perímetros das ZEIS.

O direito de construir é condicionado ao bem da cidade. O projeto limita o direito de construir relacionado ao direito de propriedade, definindo os potenciais construtivos básico e máximo, que pode ser alcançado com o solo criado, via pagamento da outorga onerosa. Estabelece diretrizes e medidas para que as operações urbanas deixem de ser um vetor de exclusão, como incluir em seus traçados áreas de baixa renda que receberão parte do montante ali obtido. Permite uma redistribuição dos benefícios urbanos com a destinação de recursos da outorga onerosa – extraídos principalmente das regiões e dos usos de maior interesse para o mercado – para habitação, transporte coletivo, áreas verdes e urbanização

das áreas carentes. Outro dispositivo para que a outorga atue como instrumento urbanístico são os fatores de planejamento e de interesse social para seu cálculo, que estimulam ou desestimulam o adensamento e determinadas atividades em cada macrozona.

O Plano Diretor altera coeficientes básicos sem provocar risco de queda na arrecadação do IPTU.

A redução gradual dos coeficientes das zonas onde hoje pode se atingir o índice 4 elimina o risco de turbulências graves na Planta Genérica de Valores e de paralisação do mercado imobiliário, que poderia gerar uma queda de arrecadação do IPTU, comprometer o financiamento da cidade e afetar a atividade econômica.

O Plano Diretor estimula e barateia a promoção da habitação social nas áreas centrais e dotadas de infra-estrutura. Cria 94 perímetros de ZEIS 2 e 60 perímetros de ZEIS 3, reservando áreas bem localizadas na cidade para Habitação de Interesse Social. A isenção do pagamento da outorga onerosa para Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular até 50 m² estimula sua produção.

O Plano inicia o reconhecimento e o planejamento da cidade informal, que irá entrar no mapa. Estabelece um processo de regularização de favelas e loteamentos clandestinos. A criação das ZEIS como uma zona da Lei de Zoneamento é a primeira ação de planejamento em São Paulo dirigida para a parcela da cidade habitada pela população de baixa renda. Os 685 perímetros de ZEIS são em número superior ao das atuais zonas perimetradas pela Lei de Zoneamento em vigor. Novas ZEIS poderão ser criadas nos Planos Regionais.

O Plano Diretor estabelece uma série de diretrizes e ações para aumentar a permeabilidade do solo na cidade e reduzir as enchentes. Vários incentivos são oferecidos para aumentar a taxa de permeabilidade do solo: aumento da porcentagem de solo permeável para se alcançar o índice 2 na Z-2; transferência do direito de construir nas áreas de fundo de vale para implantação parques lineares junto aos córregos ainda não canalizados; transferência do direito de construir das áreas verdes significativas particulares, da área de proteção dos mananciais e áreas agrícolas; reservas de áreas através do direito de preempção para a construção de piscinões e parques.

O Plano Diretor, vale lembrar, não pretende resolver num passe de mágica todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento orientador para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata e a médio prazo, estabelecendo princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção do espaço urbano e servindo de base para a gestão pactuada da cidade. Dotará a capital de um instrumental regulatório poderoso para planejar o seu futuro e gradativamente ir superando seus dramáticos problemas urbanos.

No caso de uma metrópole complexa e de grande dimensão como São Paulo, o Plano Diretor apenas dá início a um processo de planejamento, que deverá ser desdobrado em Planos Regionais e num amplo conjunto de leis específicas, que, elaborados sob este mesmo processo de gestão pactuada, tratarão de questões de caráter mais localizado e mais próximo dos cidadãos. Ele representa, podemos dizer, uma condição necessária, porém não suficiente, para a democratização e descentralização da gestão.

O Legislativo, no melhor cumprimento de seu papel específico no processo de planejamento e controle da gestão municipal, conseguiu trazer à tona os interesses e conflitos existentes na construção da cidade e mostrar a viabilidade desse caminho em que a discussão e o processo de elaboração do projeto resultam não apenas no aprimoramento da proposta inicial, mas na possibilidade efetiva da construção desse pacto, como ocorreu agora na formulação do Plano Diretor de São Paulo. O projeto, pode-se dizer sem exagero, é hoje uma proposta coletiva. Restam agora aos vereadores da atual legislatura a enorme responsabilidade e a grande oportunidade de aprovar, de forma democrática e transparente, o principal instrumento de planejamento e gestão urbana, peça inovadora que incorpora os dispositivos urbanísticos e jurídicos mais recentes.

Como consequência de todo o processo de debate, consultas e audiências públicas, o Substitutivo do Plano Diretor Estratégico incorporou propostas e sugestões de um grande número de vereadores que apresentaram sugestões e emendas, movimentos sociais, entidades, técnicos, urbanistas que possibilitaram a construção de uma proposta coletiva. Apresentaram emendas que foram incorporadas ao texto os seguintes vereadores:

Adriano Diogo (PT). Colaboração na redefinição nos perímetros das Operações Urbanas Celso Garcia e Jacu Pêssego e na definição da área de Intervenção Urbana no leito desativado da estrada de ferro, para a complementação viária da radial leste (Itaquera-Guaianases).

Alcides Amazonas (PC do B) – Detalhamento do Sistema de áreas Verdes do Município com a inclusão das áreas ocupadas por clubes desportivos municipais, centros educacionais esportivos e campos esportivos.

Ana Martins (PC do B) – Inclusão de Zeis em favelas na Subprefeitura de Vila Mariana; proposta de diretriz para a segurança de pedestres na travessia de vias expressas; inserção de Projeto Estratégico e elementos que propiciam a gestão participativa.

Antonio Goulart (PMDB) – Obras viárias na zona sul da cidade; incorporação de área desativada de clube em uma zona exclusivamente residencial; propostas para coeficiente de aproveitamento.

Bispo Atilio (PTB) – Aspectos relativos à aplicação da Outorga Onerosa.

Celso Jatene (PTB) – Como relator do substitutivo da Comissão de Justiça, teve várias das alterações propostas neste documento incorporadas no substitutivo atual. Contribuiu com diversas diretrizes para a área de lazer, cultura e esporte, serviço funerário. Propôs alterações na aplicação dos instrumentos relacionados com a função social da propriedade.

Dalton Silvano (PSDB) – Proposta de inclusão de parque público em área de preempção destinada para piscinão; diretriz para a regulamentação do uso do espaço público.

Domingos Dissei (PPB) – Diretrizes para a expansão da coleta seletiva e para o tratamento das estações de transbordo; diretriz para tratamento diferenciado dos idosos, reconhecendo instâncias de participação e destinando locais específicos de atendimento. Propostas para o coeficiente de aproveitamento.

Planos regionais e planos de bairro, formas para ampliar a participação na gestão da política urbana, para incluir representantes do governo estadual no Conselho de Política Urbana. Propôs a seção sobre Turismo no capítulo do Desenvolvimento Econômico e Social.

Roberto Trípoli – Diretriz para a preservação da área da área do Carandiru.

Rubens Calvo (PSB) – Diretrizes para a área de saúde e política de oferta de leitos hospitalares; diretrizes para a cultura e para a utilização dos espaços públicos. Diretriz para a preservação da área da área do Carandiru.

Salim Curiati (PPB) - Detalhamento da Seção da Função Social da Propriedade e dos instrumentos de parcelamento e edificação compulsórios. Diretrizes para o serviço funerário.

Toninho Paiva (PFL) – Colaboração para definição do perímetro da Operação Urbana Tiquatira.

William Woo (PSDB) – Diretrizes para a política de Segurança Urbana e Corpo de bombeiros. Enquadramento de área como Clube Esportivo

Além dos vereadores um número muito significativo de entidades e profissionais participaram do processo enviando propostas e sugestões, que contribuíram significativamente para o aperfeiçoamento da proposta, entre os quais seria importante destacar:

Profissionais: Abrahão Badra; Aloysio Camargo Filho; Altair Moreira; Amir Khair; Antonio Cunha Heitor; Attilio Piráino Filho; Benedito Barbosa; Benedito Domingos Mariano; Caio Santo Amore; Cândido Malta; Ermínia Maricato; Evaniza Rodrigues; Flavio Villaça; Gilberto Belleza; João Uchoa Borges; Joel Felipe; José Antonio Filardo; Lucila Lacrete; Luiz Carlos Costa; Luiz Fernando Massoneto; Marcos Dória Vieira; Maria José Marcondes; Maria Lúcia Refinetti Martins; Maria Lúcia Tanabe; Mariana Fix; Nelson Saule Junior; Paulo Bastos; Paulo Ricardo Giaquinto; Raquel Rolnik; Regina Monteiro; Rosana Helena Miranda; Ruth Rutman; Sarah Feldman; Sr. Rubens; Thaiz de Almeida Ruiz; Valeska Perez.

Entidades: Abradecel; Abredi (Assoc. Brasileira de Bares e Restaurantes Diferenciados); Shopping Center Pirituba; Agente da Saúde; Amabras; Amam (Assoc. Amigos e Moradores de Moema); Amapph; Amogranji; Amora (Associação Moradores Jd. Felicidade); Amorsim; Aoca (Artes Plásticas); Asmuco (Associação Mutuários Cohab II); Assec/Onseg (Morumbi); Assembléia Legislativa - Liderança do PT; Assoc. Coml. São Paulo (Distrito Santana); Assoc. Nikkey do Brasil; Associação Amigos da Vila Carioca; Associação Amigos do Bairro Jd. Real; Associação Amigos do Jardim das Bandeiras; Associação Amo a Mooca; Associação Arte Despertar; Associação Cristã de Moços; Associação de Amigos da Pça. Benedito Calixto; Associação de Moradores do Milharal; Associação de Moradores do Sítio Itaberaba I; Associação de Moradores e Amigos da Vila Mariana; Associação dos Lojistas e Moradores Pça. XV de Novembro; Associação dos

Dr. Farhat (PSD) – Diretrizes para o Sistema de Circulação e Transporte, para Assistência Social e para a Lei de uso e ocupação; critérios para ampliação e reforma de aeroportos localizados na área do município; necessidade de EIA/RIMA para grandes equipamentos, em particular aeroportos.

Gilberto Natalini (PSDB) – Diretrizes para políticas de saúde, transportes e cultura. Proposta de ampliação da permeabilidade em vias de circulação local e de pedestres; critérios para a permeabilidade dos lotes; transporte coletivo não poluente; ampliação do atendimento funerário e identificação visual dos bens tombados.

Gilson Barreto (PSDB) – Revisão dos coeficientes de aproveitamento para clubes de campo.

Humberto Martins (PDT) – inclusão de ZEIS.

Jooji Hato (PMDB) – Enquadramento de área como Clube Esportivo.

José Laurindo (PT) – Revitalização da Estrada de Ferro Perus Pirituba.

José Mentor (PT) – como membro da comissão encarregada de articular a proposta do substitutivo, teve contribuição na sua elaboração.

Lucila Pizani Gonçalves (PT) – Proposta de uma seção relativa a Agricultura Urbana.

Marcos Zerbini (PSDB) – Instrumentos e critérios de regularização fundiária, critérios para o município exercer o direito de superfície; especificações nos instrumentos de gestão ambiental, no sistema de planejamento, planos regionais, formas de participação na gestão da cidade.

Milton Leite (PMDB) – Contribuição na revisão geral das descrições das ZEIS, inclusão de novas ZEIS e revisão de vários perímetros existentes no projeto de lei original. Proposta da Operação Urbana Santo Amaro.

Myryam Athie (PMDB) – Inclusão de ZEIS, diretriz para a política de Resíduos Sólidos; diretrizes para as zonas agrícolas e de extração mineral; contribuição para aperfeiçoar a Outorga Onerosa do direito de construir para permitir a comprar de solo criado independentemente da apresentação de projeto.

Paulo Frange (PTB) – Dispositivos para a ampliação e reforma de aeródromos, diretriz para a política de áreas públicas municipais para preservação da paisagem urbana.

Raul Cortez (PPS) – Proposta para a composição do Conselho Municipal de Política Urbana e para aperfeiçoar o sistema de planejamento.

Ricardo Montoro (PSDB) – Diretrizes para as políticas de Cultura, Segurança Urbana, Saneamento, Meio Ambiente e Juventude. Propôs o estabelecimento de relação entre os

Passageiros de Transporte Coletivo de São Paulo; Associação Jd. Celeste II; Associação Moradores e Amigos Vila Olímpia (Amavo); Associação Moradores Jd. Comercial; Associação Moradores Jd. da Saúde; Associação Mulheres da Columbia; Associação Paulista Cegos S. Judas Tadeu; Associação Renovadora de Pinheiros; Associação Vila Olímpia Viva; Associação Vila Terezinha; Associação Viver Condomínio; Associações de Empresas e Moradores do Campo Belo; Associação Moradores Vista Linda; Associação Pró-Moradia; Assuapi; Atitude Urbana; Atransesp (Ass. Transp. Entulho SP); Carrefour – Ind. Com. Ltda.; Cati – Clube de Amizade de Terceira Idade; CDHU; Centro Cultural Alberico; Centro Independência Sociedade Beneficente Cultural; Centro Social Leão XIII; Centro Social Nossa Terra; Centro de Convenção Social Tremembé; CHFM (Comércio de Alimentos Ltda. (Mc. Donald's); Cives; Clube da Cidade (Pirituba – Seme); Clube da Cidade Mooca (Seme); Clube de Mães Rainha do Mar; Cofamej; Comércio da Mooca; Comove; Comunidade São José; Congregação de Santa Cruz; Consabeja; Conseg – Lapa; Conseg – Vila Guilherme; Conselho Comunitário Santana-Tucuruvi; Conselho de Gestari; Conselho geral (Sinpem); Conselho Popular de Saúde U.V. de Taipas; Consema; Delegacia Fórum Regional do Conselho de Trânsito e Transporte do Município; Diretório do PSDB – Lapa/Jaguará; Duton Const. Consultoria Com. Ltda; Embraesp - Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio S/C Ltda; Faculdade Arquitetura Mackenzie; Faculdade de Belas Artes; Fórum Centro Vivo; Fórum dos Cortiços e Sem Teto de São Paulo; Fórum dos Mutirões; Fuema; Fundação Assessoria e Projetos Ltda; Fundação Dorina Nowill; Fundação Fé e Alegria do Brasil; Fura Artesanato (museu); Gazeta News; Gidur/SP (Caixa Econômica Federal); Godoi Construtora; Insa Engenharia; Instituto Polis; Ipiranga News; JMB – Serviços Especializados Ltda; Jornal a Voz do Bairro; Jornal da Gente; Jornal da Praça e Magazine Café Literário; Jomal da Zona Leste; Jomal Gazeta News; Jomal o Patriota; Jornal Pirituba News; JVS Negócios Imobiliários; Kalitera Engenharia; Labhab Fauusp; Liga Cercanias; Lions Clube de São Paulo (Pirituba); MDF (Movimento de Defesa de Favelados); Metrô; Movimento de Moradia Rosa de Saron-Grajaú; Movimento de Moradia Sudeste; Movimento de Moradores do Campo Belo; Movimento Defesa São Paulo; Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN); Movimento Popular Organizado da Zona Oeste; Movimento Saúde de Perus; Movimento Social de Luta pela Moradia; Movimento Voto Consciente; Nortenews (Assoc. Ex-Alunos Albino César); Núcleo Comunitário de Cidadania da Lapa de Baixo; Núcleo Projetos e Empreendimentos; Núcleo PT Jd. Conquista/ São Mateus; Ong de Arquitetura; Pastoral da Criança (Movimento Sudeste); Projeto Saci; Projeto Samaritano/Comunidade São Francisco; Promotora Legal Popular; Rotary Cantareira; Rotary Club São Paulo (Pacaembu); Rotary Club São Paulo (Anchieta); Rotary Jabaquara; Saap (Sociedades Amigos do Alto de Pinheiros; SAB (Siciliano Anglo Brasileira); SAB (Sociedade Amigos da City Boacava); Sabron (Sociedade Amigos do Brooklin Novo); Sajap; Sam. Soc, Defesa Mirandópolis; Sas (Pr/Pj); Savic (Soc. Amigos de Vila Constança); Seam (Sociedade de Engenheiros e Arquitetos Municipais); Secovi; Sejape (Sociedade Amigos dos Jardins Petrópolis e dos Estados); Seme (Clube da Cidade – Santana); Serv. Assistencial Camille Flammarion; Seta Assessoria; Sindi-clube; Sindicato de Jornais e Revistas de Bairro; Sinduscon; SIS/PMSP; Sociedade Amigos Cidade Varga; Sociedade Amigos do Bairro Morgante; Sociedade Amigos do Tremembé; Sociedade Amigos Jd. Reimberg; Sociedade Defesa Mirandópolis; Sociedade dos Amigos do Planalto Paulista; Sociedade Jardim Floresta; Sonae (Distribuição Brasil As – Big); Umes; União de

Folha nº 14 do proc.
nº 01-290 de 20 02

anexo 1

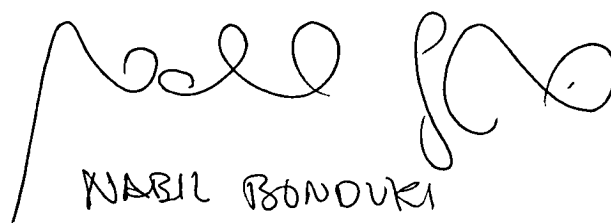
Solange Ralnone dos Santos
Assistente Téc. Direção IV
RF 10.801

Movimentos de Moradia; União dos Moradores do Paraisópolis; Viva Freguesia do Ó; Viva Pacaembu Para São Paulo; Viver Bem.

Assessores de gabinetes de vereadores e da Comissão de Política Urbana da Câmara Municipal de São Paulo que colaboraram na elaboração do projeto:

Aideli Salete Urbani Brunelli (CPU); Antonio Lopes (Beto Custódio); Antonio Neto (Devanir Ribeiro); Carlos Eduardo G. Barbosa (Marcos Zerbini); Celso Cosensa (Gilberto Natalini); Dácio Parada (Domingos Dissei); Eduardo Américo de Godoy (Augusto Campos); Fábio Jorge Hector Rozas (Flávia Pereira); Geraldo Borghetti (Celso Jatene); Helena Wernick (Myryam Athie); Jailson Araújo dos Santos (Flávia Pereira); José Ignacio S. Almeida (Ricardo Montoro); Leonor Galdino (José Laurindo); Lilian de Oliveira (Milton Leite); Lucimar Gouvêa de Lima (Ricardo Montoro); Maria Arminda Farias (Celso Jatene); Mauro Melo (Carlos Alberto Bezerra); Nazeli Cabral (Antonio Goulart); Pedro Vicente de Siqueira (Vicente Cândido); Penha Elizabeth Pacca (Ana Martins); Regina Vilela (João Antonio); Roberto C. Rochlitz (CPU); Rosângela da Silva Lima (João Antonio); Tereza de Jesus da Silva (Beto Custódio); Tião Rocha (Flávia Pereira); Wellington Pantaleão da Silva (Lucila Pizani Gonçalves)

Finalmente cabe destacar a grande dedicação da equipe de meu gabinete e da liderança do PT, cuja dedicação e competência foram indispensáveis para que este substitutivo fosse realizado: Coordenação: José Carlos Gomes Alves. Equipe Técnica: Adriana Rolim de Camargo; Ângela Amaral; Estela Aranha; Gustavo Vidigal; Luiz Fernando de Almeida; Maria do Rosário Ramalho; Marirosa Manesco, Michiko Shiroma de Carvalho; Pedro Biondi; Rosângela Paz; Rossella Rossetto, Teresa Cristina S. Silva Ribeiro. Equipe de Apoio: Adolfo Rosário de Carvalho, Ângela Gonçalves; Elisabeth de Lima Licastro; Estefânia Nazário; Inês Gonçalves; Paula Passos, Renato de Abreu Antonio, Silvia do Patrocínio F. Maragliano; Colaboradores na Relatoria: Ana Lima de Souza Aranha; Andréa Villela; Flavio Jorge; Hamilton Faria; Juliana Brandão; Nilce Cristina Aravecchia.


NABIL BONDUKI
relator